

Il posizionamento del sistema dei Servizi per l'impiego dell'Emilia-Romagna nel contesto della riforma italiana

di Roberto Landi¹

Gli anni 2003 e 2004 hanno rappresentato, per il sistema nazionale dei Servizi pubblici per l'impiego, un periodo importante. In primo luogo si è, infatti, potuto osservare un progressivo e sempre più evidente consolidamento dei sistemi regionali, che ha interessato gli assetti operativi e funzionali, ed ha, altresì, portato ad un assestamento delle linee di segmentazione – anch'esse di ordine operativo e funzionale – che ne hanno caratterizzato l'andamento, imprimendogli una “*doppia velocità*” fra Centro Nord e Mezzogiorno del paese.

In secondo luogo, con la promulgazione della legge 14 febbraio 2003 n. 30 e con la relativa decretazione attuativa (d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276) si è conclusa una fase di trasformazione iniziata circa dieci anni fa, che ha portato alla liberalizzazione del mercato del lavoro nazionale e di quello dell'intermediazione. Questi provvedimenti, nello specifico, gettano le basi per una revisione dei sistemi regionali per l'occupazione in senso “misto” regolando l'ingresso nei mercati del lavoro di agenzie per il lavoro pubbliche e private ulteriori rispetto ai SPI.

Tale processo – che vedrà il servizio pubblico assumere il duplice ruolo di agente di *governance* del sistema dei Servizi per l'impiego e di erogatore esso stesso di servizi – allo stato attuale vede impegnate le amministrazioni regionali sul piano legislativo, in un'opera di revisione e razionalizzazione della materia, alla luce degli indirizzi espressi dal citato d.lgs. n. 276/2003. Tutto ciò lascia dedurre che i prossimi anni si presenteranno come cruciali per la messa a regime dei sistemi “misti”; pertanto non appare scontato osservare come le evidenze relative alla definizione e consolidamento dei sistemi regionali pubblici assumano un carattere ancor più rilevante alla vigilia della messa in opera di un significativo ampliamento del panorama dei fornitori di servizio.

In questo quadro, l'opportunità di intervenire con una ricognizione sul posizionamento del sistema emiliano romagnolo all'interno di quello nazionale fornisce un'occasione per iniziare una riflessione sull'evoluzione compiuta dal sistema pubblico, sulle sue potenzialità espresse e ancora inesprese, sugli orizzonti che si aprono al suo ulteriore sviluppo e sui margini di miglioramento da esso ancora realizzabili.

Da questo punto di vista, il percorso che i Servizi per l'impiego della regione Emilia-Romagna hanno conosciuto rappresenta ben più di un modello significativo; esso, infatti, riflette e, assieme ad altre esperienze regionali, contribuisce a prefigurare scenari futuribili dello sviluppo del sistema nazionale dei SPI e, segnatamente, di quelli del quadrante centro-settentrionale, suo naturale *milieu* di riferimento.

Il filo di questo ragionamento sarà corroborato dai dati relativi all'indagine censuaria sui Servizi per l'impiego realizzata nel dicembre 2003 da ISFOL, per essere fortificata da una prima serie di dati afferenti all'indagine censuaria conclusasi tra il dicembre 2004 e il gennaio 2005.

Il sistema dei Servizi per l'impiego emiliano-romagnolo costituisce una delle realtà di medie dimensioni nel panorama dei sistemi regionali italiani, con 37 Centri per l'impiego

¹ Ricercatore ISFOL, area mercato del lavoro.

istituiti – pari al 11,9% di quelli del Centro-Nord e circa un terzo (il 32,2%) di quelli del quadrante nord-orientale – e un bacino di utenza in età attiva (15 – 64 anni) che ammonta a oltre 2,6 milioni di cittadini, ben il 36,9% dell’intero Nord-Est e il 10,9% del Centro-Nord. Per avere un termine di paragone, esso è assimilabile, per popolosità del bacino d’utenza e per numerosità delle strutture, a quelli di Veneto, Piemonte e Toscana.

Il consolidamento delle strutture e delle dotazioni dei CPI, accompagnate da una acquisita regolarità di espletamento delle procedure di funzionamento e da una standardizzazione dei servizi su livelli di erogazione medio alti costituiscono gli elementi salienti del sistema SPI emiliano-romagnolo, il cui profilo così risultante appare, ad una sommaria osservazione, sovrapponibile a quello dell’intero quadrante centro-settentrionale.

Scendendo con un maggior grado di profondità sui singoli aspetti citati è possibile illustrare come il sistema regionale *nel suo complesso* sia, rispetto all’ultima osservazione effettuata, sostanzialmente cresciuto rafforzando, contestualmente, quella caratteristica di omogeneità dei livelli qualitativi espressi in tutti suoi snodi operativi.

Sul versante delle dotazioni, un primo affondo numerico può essere offerto dalla situazione relativa alla logistica e alle sedi dei CPI. I dati relativi alla valutazione di adeguatezza delle sedi dei Centri evidenziano una situazione ben strutturata nella regione, con oltre l’80% di casi di adeguatezza e con un rapporto tra sedi “ristrutturabili” e “non ristrutturabili” più favorevole di quello riscontrabile nei quadranti di riferimento.

Tav. 26 – Regione Emilia-Romagna. Adeguatezza sedi Centri per l’impiego rispetto al quadro nazionale e circoscrizionale (valori assoluti e percentuali).

	Adeguatezza sede CPI							
	Sufficiente		Ristrutturabile		Non ristrutturabile		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Emilia-Romagna	30	81,1	4	10,8	3	8,1	37	100,0
Nord-Est	88	76,5	17	14,8	10	8,7	115	100,0
Centro-Nord	222	72,1	55	17,9	31	10,1	308	100,0
Italia	328	62,6	137	26,1	59	11,3	524	100,0

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2003 (12 casi mancanti).

Questi dati si inscrivono, a ben vedere, in una tendenza di crescita riscontrabile già negli anni passati e che, nel corso dei dodici mesi intercorsi tra il dicembre 2002 e il dicembre 2003 si è ulteriormente rafforzata. Infatti, se si pensa che nel periodo 2001-2002 la variazione percentuale di sedi “adeguate” è stata pari a 16,7 (a fronte di un -8,4% di “ristrutturabili” e di un -8,3% di “non ristrutturabili”), si evidenzia una capitalizzazione degli investimenti effettuati dalle province in termini di ammodernamento e

ristrutturazione della logistica dei Centri che ha portato la situazione regionale su valori di rilievo se confrontati con quelli dei quadranti di immediato riferimento.

Tav. 27 – Regione Emilia-Romagna. Adeguatezza sedi Centri per l’impiego rispetto al quadro nazionale e circoscrizionale. Variazione 2002-2003 (valori percentuali).

	Adeguatezza sede CPI		
	Sufficiente	Ristrutturabile	Non ristrutturabile
	%	v.a.	v.a.
Emilia-Romagna	17,2	-5,9	-11,3
Nord-Est	9,6	-1,7	-7,8
Centro-Nord	8,6	-4,8	-3,6
Italia	11,0	-9,1	-1,9

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2003 (12 casi mancanti).

L’aumento della quota di sedi ritenute adeguatamente funzionali alle attività dei Centri ha conosciuto un incremento del 17,2%, valore pari a circa due volte quello osservato al Centro-Nord e al Nord-Est e fortificato da una forte diminuzione delle sedi ritenute “non ristrutturabili”: si tratta di un andamento assai originale, poiché accompagnato da una contemporanea e cospicua diminuzione delle sedi “ristrutturabili” che non trova riscontro negli altri casi presentati.

Le linee di tendenza ora tratteggiate trovano, peraltro, elementi di riscontro nei dati, invero più oggettivi, relativi alla presenza di barriere architettoniche. Quasi in linea con le tendenze espresse dall’intero quadrante di Nord-Est (+15,8% di sedi prive di barriere architettoniche), le strutture emiliano-romagnole segnano, al volgere del 2003, un consistente miglioramento su questo fronte attestandosi sui livelli del Centro-Nord e diminuendo notevolmente il divario con quest’ultimo, evidenziato l’anno precedente.

Tav. 28 – Regione Emilia-Romagna. Presenza di barriere architettoniche nei Centri per l’impiego rispetto al quadro circoscrizionale. Variazione 2002-2003 (valori percentuali).

	Presenza barriere architettoniche nei CPI					
	Assenza barriere			Presenza barriere		
	2002	2003	Variaz.	2002	2003	Variaz.
Emilia-Romagna	52,8	66,7	13,9	47,2	33,3	-13,9
Nord-Est	53,5	69,3	15,8	46,5	30,7	-15,8
Centro-Nord	64,1	70,9	6,8	35,9	29,1	-6,8
Differenziale con Centro-Nord	11,3	4,2		-11,3	-4,2	

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2003.

Se si osserva il valore relativo al differenziale (in percentuale) tra i dati dei CPI regionali e quelli del Centro-Nord si riscontra un consistente accorciamento delle distanze: il $\pm 11,3\%$ del 2002 risulta così più che dimezzato attestandosi ad un $\pm 4,2\%$. Se si considera come

due anni prima (dicembre 2001) tale valore si attestasse a $\pm 20,9\%$, si può riflettere su quanto il periodo 2001-2003 abbia visto positivamente concentrare gli sforzi di progettualità e di allocazione di risorse nella direzione del perseguimento di standard di adeguatezza strutturale dei CPI.

Un ulteriore affondo numerico sul versante delle dotazioni è quello relativo alle dotazioni informatiche, di seguito osservate tanto sul piano della disponibilità di macchine appannaggio dei dipendenti dei CPI e della presenza di infrastrutture di rete dedicate con le rispettive province, quanto in termini di possibilità per l'utenza di poter usufruire *all'interno dei Centri* di postazioni informatiche di autoconsultazione. Il fatto che gli investimenti in direzione dell'ammodernamento e dell'ampliamento numerico delle postazioni informatiche a disposizione dei dipendenti dei Centri per l'impiego fosse una delle direttrici verso le quali le province italiane avessero, negli ultimi anni, indirizzato i propri sforzi, è stato evidenziato nel corso delle varie tornate di monitoraggio. Non stupisce, pertanto, il dato relativo al rapporto medio tra postazioni informatiche e dipendenti dei Centri per l'impiego, che attesta una situazione di generale adeguatezza, intesa come corrispondenza numerica tra *personal computer* e dipendenti.

Si evidenzia, semmai, lo scarto nei valori, pur sostanzialmente positivi, tra il dato espresso dai CPI emiliano-romagnoli e quello dei quadranti di immediato riferimento, al netto di un rapporto unitario mediamente espresso al livello nazionale. Probabilmente, una migliore interpretazione di questo dato può essere effettuata osservando in parallelo quello relativo alla presenza di postazioni di autoconsultazione informatizzate messe a disposizione dell'utenza dei Centri.

Tav. 29 – Regione Emilia-Romagna. Rapporto tra *personal computer* e operatori CPI rispetto al quadro nazionale e circoscrizionale.

	Numero medio PC disponibili per operatore	
	n. CPI	disponibilità media PC/oper.
Emilia-Romagna	37	1,66
Nord-Est	115	1,32
Centro-Nord	310	1,22
Italia	532	1,00

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2003.

Tav. 30 – Regione Emilia-Romagna. Presenza di postazioni di autoconsultazione informatizzate nei Centri per l'impiego rispetto al quadro nazionale e circoscrizionale. Valori assoluti e percentuali, anno 2003.

	Presenza postaz. informatizzate di autoconsultazione nei CPI					
	Assenza		Presenza		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Emilia-Romagna	16	43,2	21	56,8	37	100,0
Nord-Est	76	66,1	36	33,9	115	100,0
Centro-Nord	199	63,4	115	36,6	314	100,0
Italia	367	68,5	169	31,5	536	100,0

Emerge, con tutta evidenza, una situazione regionale a “polarità invertita” rispetto a quelle riscontrate sia al livello delle macro-aree geografiche che al livello nazionale. Infatti, poco più del 55% dei CPI dell’Emilia Romagna dispone al proprio interno di postazioni informatiche appannaggio dell’utenza, mentre nei restanti casi presentati tale valore risulta circoscritto tra il 31,5 e il 36,6%.

Tale dato testimonia, sia pur indirettamente, quanto il versante tecnologico costituisca ancor oggi uno degli elementi di maggiore criticità dei sistemi SPI regionali (basti pensare che al dicembre del 2003 oltre all’Emilia-Romagna, solo la Toscana, l’Umbria e le Marche erano in grado di offrire una situazione positivamente orientata). I primi dati del monitoraggio 2004, peraltro, evidenziano su questo fronte un lento avanzamento al livello di quadranti geografici: la quota di CPI che dispongono di postazioni informatizzate di autoconsultazione si attesta tanto al Centro-Nord che al Nord-Est su valori attorno al 43-44% e livelli non dissimili (39,9%) su scala nazionale.

A testimonianza del fatto che il sistema emiliano-romagnolo vada capitalizzando in questi ultimi anni evidenti miglioramenti qualitativi e quantitativi, è interessante osservare come il medesimo valore considerato passi nei CPI regionali al 75,7%, un dato ancora non alla portata della maggior parte dei sistemi regionali di medie e grandi dimensioni².

Il panorama si presenta, invece, più equilibrato se si sposta, in conclusione di questo affondo sulle dotazioni informatiche, l’attenzione verso le infrastrutture di rete tra CPI e rispettive province. Come è possibile osservare, la situazione regionale riflette – sebbene in un contesto leggermente più strutturato – le tendenze conosciute dai quadranti centro-settentrionale e nord-orientale, dove la quota di CPI ancora non dotati di un collegamento in rete risulta circoscritta ad un quinto delle strutture (il 16% in Emilia-Romagna).

² In particolare, al dicembre 2004 risulta che i citati sistemi regionali di dimensioni medie e grandi (con bacini d’utenza compresi tra i 2,3 e i 5,8 milioni di cittadini appartenenti alla popolazione attiva) si attestino su valori compresi fra il 31% e il 36%, ad eccezione di quelli già citati nel corso dell’illustrazione dei dati riportati nella **Tavola 29**.

Tav. 31 – Regione Emilia-Romagna. Presenza di collegamento in rete con gli uffici provinciali nei Centri per l'impiego rispetto al quadro nazionale e circoscrizionale. Valori assoluti e percentuali, anno 2003.

	Presenza collegamento in rete con uffici provinciali nei CPI					
	Nessun collegamento		Collegamento rete locale Intranet		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Emilia-Romagna	6	16,2	31	83,8	37	100,0
Nord-Est	25	21,7	90	78,3	115	100,0
Centro-Nord	74	23,8	237	76,2	311	100,0
Italia	260	48,9	272	51,5	532	100,0

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2003.

Questi dati, peraltro, si inscrivono in una generalizzata tendenza positiva che il quadrante di Centro-Nord ha conosciuto con notevole evidenza proprio nei dodici mesi intercorsi tra il dicembre 2002 e il dicembre 2003, con un ulteriore avanzamento che sembrerebbe confermato dalle prime evidenze relative al 2004: se (...) in Emilia-Romagna si può parlare di completamento della messa in rete dei CPI, un'analoga situazione è riscontrabile in altre regioni (prevalentemente di dimensioni medio piccole, mentre la maggior parte delle realtà regionali più importanti è molto prossima al completamento avendo pochissimi snodi locali ancora non in rete).

Passando dal versante delle dotazioni dei CPI a quello funzionale, si può preliminarmente osservare come i 37 CPI emiliano-romagnoli presentino una completa attivazione delle sei funzioni previste dal *Masterplan Nazionale dei Servizi per l'impiego* (Tavola 32), come peraltro già evidenziato nel precedente intervento ISFOL nel 2003 (quando i CPI regionali erano però 36).

Tav. 32 – Regione Emilia-Romagna. Centri per l'impiego che attivano tutti i servizi previsti dal Masterplan nazionale. Valori assoluti e percentuali, anno 2003.

	CPI che attivano tutti i servizi previsti dal Masterplan nazionale		
	v.a.	%	n. totale CPI
Emilia-Romagna	37	100,0	37
Centro-Nord	284	90,4	314
Italia	426	79,3	537

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2003.

In questo quadro, i dati relativi al dicembre 2003 attestano un'evoluzione del profilo dei singoli servizi, se osservati dal punto di vista delle modalità di erogazione e se contestualizzati all'interno dei quadranti centro-settentrionale e nord-orientale di riferimento. In particolare, nel 2002 si riscontrava una diffusa prevalenza della modalità di erogazione *media* delle sei funzioni osservate nei CPI emiliano-romagnoli, a fronte di un profilo centro-settentrionale maggiormente sbilanciato sulle modalità *avanzate* e al netto di

una maggior presenza, in questi territori, di casi di mancata attivazione e di erogazione ai livelli minimi (*elementari*). Nei dodici mesi successivi il profilo funzionale si è fatto più differenziato a seconda delle funzioni considerate. Tale andamento appare congruente con gli elementi di consolidamento del sistema precedentemente osservati (logistica e informatica).

Altresì, esso sembra configurarsi come il prodotto di vere e proprie scelte strategiche legate alla diffusione di standard codificati di erogazione dei servizi, la cui osservazione richiede un allargamento delle prospettive fin qui utilizzata – e tutta interna al sistema dei CPI – al raccordo sia fisico che informatico del sistema regionale con altri agenti attivi sul mercato del lavoro. È evidente, infatti, che le scelte effettuate dall'Amministrazione Regionale e da quelle Provinciali nella direzione di una progressiva informatizzazione delle pratiche amministrative o di una maggiore integrazione con altre istituzioni e agenzie al livello territoriale (Comuni, organizzazioni *no profit*, INPS, ecc.) abbiano una ricaduta sull'organizzazione dei servizi informativi e amministrativi. Alla stessa stregua, la scelta di un maggior raccordo operativo e funzionale tra la domanda di formazione intercettata attraverso i CPI e l'offerta formativa del sistema emiliano-romagnolo ha inciso sull'organizzazione di servizi come l'orientamento e il *matching*. Tali evidenze, peraltro, risultano tratteggiate nei dati di seguito presentati (e relativi al dicembre 2003) e sembrano profilarsi con più decisione nei primi riscontri del monitoraggio 2004.

Tav. 33 – Regione Emilia-Romagna. Funzioni attivate nei Centri per l'impiego e modalità di erogazione (valori assoluti e percentuali, anno 2003).

ACCOGLIENZA E INFORMAZIONE	Non attivato		Liv. elementare		Liv. medio		Liv. avanzato		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Emilia-Romagna	–	–	2	5,4	14	37,8	21	56,8	37	100,0
Nord-Est	2	1,7	15	13,3	38	33,6	60	53,1	115	100,0
Centro-Nord	2	0,6	36	11,7	111	35,9	160	51,8	309	100,0
Italia	36	6,7	108	21,8	169	34,1	218	44,0	531	100,0
DIFFUSIONE INFORMAZIONI	Non attivato		Liv. elementare		Liv. medio		Liv. avanzato		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Emilia-Romagna	–	–	–	–	4	10,8	33	89,2	37	100,0
Nord-Est	–	–	13	11,3	14	12,2	88	76,5	115	100,0
Centro-Nord	1	0,3	43	13,9	36	11,6	230	74,2	310	100,0
Italia	21	3,9	136	25,6	91	17,1	284	53,4	532	100,0
ORIENTAMENTO	Non attivato		Liv. elementare		Liv. medio		Liv. avanzato		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Emilia-Romagna	–	–	1	2,7	25	67,6	11	29,7	37	100,0
Nord-Est	8	7	10	8,7	77	67,0	20	17,4	115	100,0
Centro-Nord	11	3,5	22	7,1	163	52,6	114	36,8	310	100,0
Italia	59	11,1	62	11,7	259	48,7	152	28,6	532	100,0
INCONTRO D/O	Non attivato		Liv. elementare		Liv. medio		Liv. avanzato		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Emilia-Romagna	–	–	–	–	27	73,0	10	27,0	37	100,0
Nord-Est	1	0,9	8	7,0	59	51,3	47	40,9	115	100,0
Centro-Nord	2	0,6	13	4,2	141	45,5	154	49,7	310	100,0
Italia	36	6,8	82	15,4	207	39,0	206	38,8	531	100,0
PROMOZIONE INSERIMENTO	Non attivato		Liv. elementare		Liv. medio		Liv. avanzato		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Emilia-Romagna	–	–	4	10,8	24	64,9	9	24,3	37	100,0
Nord-Est	6	5,2	19	16,5	46	40,0	44	38,3	115	100,0
Centro-Nord	18	5,8	44	14,1	109	34,8	142	45,4	313	100,0
Italia	68	12,7	123	23,0	159	29,7	185	34,6	535	100,0
CONSULENZA IMPRESE	Non attivato		Liv. elementare		Liv. medio		Liv. avanzato		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Emilia-Romagna	–	–	3	8,1	33	89,2	1	2,7	37	100,0
Nord-Est	2	1,8	33	28,9	67	58,8	12	10,5	114	100,0
Centro-Nord	4	1,3	100	32,6	148	48,2	56	18,2	307	100,0
Italia	45	8,5	197	37,2	210	39,6	78	14,7	530	100,0

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2003.

Pertanto, osservando i dati con un maggior grado di dettaglio è possibile evidenziare:

- Un profilo funzionale largamente sovrapponibile a quello del quadrante centro settentrionale per i servizi di *accoglienza e informazione, diffusione delle informazioni e promozione di misure per l’inserimento lavorativo*. Tali servizi, rispetto al 2002, hanno conosciuto, nella regione come nei quadranti di riferimento, una crescita delle modalità di erogazione *avanzate* e una contestuale contrazione delle modalità *media* ed *elementare*. Occorre tuttavia evidenziare come in tutti i casi esaminati questa dinamica di crescita si presenti largamente più marcata presso i CPI emiliano romagnoli: basti pensare che la quota di CPI in grado di erogare un servizio di accoglienza *avanzato* aumenta nel Centro-Nord del 7% a fronte di un più 26% espresso dalle strutture della regione. Corrispondendo tale modalità all’erogazione di servizi alla scrivania e all’interno di spazi *ad hoc* in grado di garantire la *privacy* del rapporto tra utente e operatore, è possibile pensare che tale dato poggi almeno in parte sui progressi in termini di standard logistici che il sistema regionale va negli ultimi anni conoscendo. Sul fronte della *diffusione delle informazioni* questa dinamica di consolidamento verso le modalità più elevate conosce, nei CPI emiliano-romagnoli, una sorta di “polarizzazione” con la quasi totalità di strutture che ricorrono, tra l’altro, al *web* quale canale abitualmente utilizzato per la disseminazione delle informazioni: si tratta di un aumento prossimo all’80% a fronte di un pur congruo 19,6% registrato nel quadrante Centro-Nord. Anche in questo caso si può ipotizzare che un’evoluzione così marcata delle modalità di erogazione di un servizio discenda da una scelta complessiva, delle amministrazioni regionale e provinciali, in direzione di una integrazione delle tecnologie informatiche e delle relative modalità di funzionamento nell’attività quotidiana dei CPI, in specie nelle relazioni con utenti e imprese.
- Un profilo funzionale **ormai** consolidato su modalità di erogazione *media* dei servizi, a fronte di un quadro centro settentrionale nel quale è presente una cospicua quota di CPI orientati su livelli più *avanzati*, è riscontrabile nei servizi di *orientamento* e di *incontro domanda e offerta di lavoro*, secondo una tendenza già osservata in occasione del precedente monitoraggio. Non diversamente da quanto osservato per i precedenti servizi, anche in questo caso si manifesta una tendenza di generale rafforzamento. Si registra, infatti, una diminuzione dei CPI che attivano queste funzioni secondo modalità di base a beneficio, oltre che delle modalità *avanzate*, anche di quelle *medie* nel caso del servizio di *matching*. In particolare, in questo caso la codifica del servizio su standard *medi- alti* appare testimoniata dalla contestuale riduzione a zero dei casi di erogazione di base (erano il 13,9% nel 2002) e dalla polarizzazione verso la modalità *media*, con il 73% dei CPI a fronte di un 27% di realtà *avanzate*. Più eterogenea appare la situazione dei quadranti di riferimento, nei quali la distribuzione dei CPI è maggioritaria nelle due modalità più elevate – sia pure in modo più equilibrato – ma è accompagnata da una presenza, sia pur residuale, di casi di attivazione elementare, nonché di sporadica “mancata attivazione”. Benché ancora sostanzialmente polarizzato sulle modalità *medie*, il servizio di orientamento nella regione conosce un *trend* di progressivo riallineamento verso le modalità *avanzate*, assumendo un profilo più prossimo a quello del quadrante Centro-Nord. La progettazione di percorsi formativi individuali – che corrisponde, tra le altre, alle azioni riconducibili ad una modalità *avanzata* di erogazione di questa funzione – appare dunque un territorio di ulteriore ampliamento dell’area funzionale del servizio di orientamento dei CPI dell’Emilia-

Romagna, coerentemente con gli interventi di Regione e Province rivolti ad un maggiore ed efficace coordinamento delle politiche (e delle strutture) del lavoro e della formazione professionale che le più recenti tornate di monitoraggio ISFOL³ hanno evidenziato fra i casi più strutturati attualmente presenti.

- Infine, un andamento simile a quello osservato per il servizio di *matching*, in questo caso con una notevole contrazione dei casi di attivazione di base (-41,9% rispetto al 2002) e una “polarizzazione” verso la modalità *media* (più 22,5%), è osservabile nel servizio di *consulenza alle imprese*. Tale profilo funzionale richiama con una certa evidenza la scelta di implementare i servizi di *consulenza legale e amministrativa* nei confronti delle imprese poggiandone un’erogazione omogenea e standardizzata sul sistema SARE, a tutto beneficio dell’organizzazione di una funzione così delicata, ora più codificata e stabile. In questo senso, se confrontato con i dati relativi agli altri quadranti, si evidenzia l’andamento “singolare” per nulla assimilabile a quello più articolato conosciuto nel resto del paese.

Peraltro, uno sguardo di sintesi sugli andamenti funzionali ora descritti è restituito dall’analisi dell’indice generale di qualità dei servizi erogati dai Centri per l’impiego. Tale indicatore è costruito da ISFOL osservando le differenti funzioni attivate presso i CPI secondo terna di modalità crescenti: variabile tra 0 (nessuna funzione attivata) e 21 (tutte le funzioni osservate⁴ attivate al massimo livello), esso consente così di osservare il comportamento funzionale dei sistemi SPI tanto sul piano assoluto delle *performance* dei CPI, quanto su quello non meno secondario della *stabilità e omogeneità degli output* delle strutture nei confronti dell’utenza e del territorio.

³ Cfr. Gilli D., Landi R., (a cura di), *Indagine Campionaria sui Centri per l’impiego 2004*, in “Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l’impiego”, ISFOL, 2005.

⁴ Ancora per il monitoraggio 2003, l’indice di qualità considera i seguenti servizi: accoglienza e informazione, presenza di spazi per l’autoconsultazione, diffusione delle informazioni, orientamento, mediazione e incontro della domanda e dell’offerta di lavoro, consulenza alle imprese, promozione di misure per l’inserimento lavorativo. L’indicatore è costruito attribuendo alle modalità osservate per ciascun servizio analizzato un valore numerico: pari a 0 nel caso di mancata attivazione del servizio e pari a 1, 2 e 3 rispettivamente per le modalità di attivazione “elementare”, “media” e “avanzata”. I punteggi così ottenuti vengono sommati, talché l’indice varierà da 0 a 21.

Tav. 34 – Regione Emilia-Romagna. Livello qualitativo medio delle funzioni attivate nei Centri per l’impiego rispetto al quadro nazionale e circoscrizionale – valori assoluti e percentuali, anno 2003.

	Indice qualità servizi per classi							
	Elementare		Medio		Avanzato		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Emilia-Romagna	–	–	24	64,9	13	35,1	37	100,0
Nord-Est	7	6,1	73	63,5	35	30,4	115	100,0
Centro-Nord	10	3,2	199	63,6	104	33,2	313	100,0
Italia	93	17,6	298	56,5	136	25,8	527	100,0

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2003.

Proprio il secondo aspetto richiamato – quello della *stabilità e omogeneità degli output* di servizio dei CPI – appare confermarsi come uno dei tratti salienti del modello di sviluppo seguito, sul piano funzionale, dal sistema emiliano-romagnolo nel suo complesso. Osservando il posizionamento dell’indice di qualità nelle classi considerate è evidente come nel caso regionale esso si posizioni *esclusivamente* in quelle medio-alte, peraltro secondo proporzioni abbastanza sovrapponibili a quelle dei quadranti di immediato riferimento, seppur da posizioni di maggior rilievo. Nelle restanti aree, invece, i valori si ripartiscono sulle tre classi (seppure con valori residuali al Centro-Nord) ad indicare una situazione più diversificata e articolata nei territori. La **Tavola 35** permette, del resto, di cogliere con ulteriore immediatezza, quanto ora osservato, mentre la **Tavola 36** ne relaziona le evidenze con i dati dell’anno precedente, in un’ottica comparativa che privilegia l’eventuale emergere di linee di tendenza.

Tav. 35 – Regione Emilia-Romagna. Livello qualitativo delle funzioni attivate nei Centri per l’impiego rispetto al quadro nazionale e circoscrizionale – media, varianza e range di variazione, anno 2003.

	Indice di qualità dei servizi offerti dai CPI			
	Media	Range	Varianza	n. totale CPI
Emilia-Romagna	15,8	6,0	2,4	37
Nord-Est	14,7	15,0	9,4	115
Centro-Nord	15,2	16,0	9,7	314
Italia	13,1	21,0	22,9	536

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2003.

Tav. 36 – Regione Emilia-Romagna. Livello qualitativo delle funzioni attivate nei Centri per l'impiego rispetto al quadro nazionale e circoscrizionale – media, varianza e range di variazione, confronto 2002-2003.

	Indice di qualità dei servizi offerti dai CPI		
	Media	Range	Varianza
Emilia-Romagna	1,6	-3,0	-3,8
Nord-Est	0,9	0,0	-1,2
Centro-Nord	1,0	0,0	-4,0
Italia	0,8	0,0	-0,7

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2003.

Ad un prima lettura dei dati è possibile evidenziare almeno due elementi che attestano una dinamica crescita associata ad un contemporaneo consolidamento dei livelli funzionali del sistema regionale:

- il primo è rappresentato dal valore medio dell'indice di qualità dei CPI emiliano-romagnoli, che risulta attestato su valori superiori a quelli dei due quadranti di riferimento (15,8 contro 15,2 e 14,7 rispettivamente del Centro-Nord e del Nord-Est). Questo dato – come illustrato nella **Tavola 35** – si iscrive in una tendenza generalizzata di crescita che si manifesta con una maggiore intensità nella regione Emilia-Romagna (più 1,6 punti nell'anno), rispetto a quanto osservabile negli altri casi presentati (nell'ordine di un punto di crescita, sempre nell'anno);
- il secondo elemento, costituito dai valori della varianza e del *range* di variazione dei valori dell'indice nei CPI di ciascuna area osservata, invece restituisce informazioni sulla qualità di questa tendenza di crescita funzionale. I dati riportati evidenziano il carattere omogeneo e ben distribuito sul territorio dei livelli qualitativi mediamente espressi dall'Emilia-Romagna, le cui tendenze si inscrivono in quelle complessivamente conosciute dall'area centro-settentrionale. In questo contesto, tuttavia, i valori regionali si distinguono in positivo, essendo 3-4 volte più contenuti di quelli delle aree geografiche centro-settentrionali e nord-orientali (che ricomprendono, con tutta evidenza, situazioni più differenziate in un numero molto più elevato di strutture).

Peraltro, quest'ultimo aspetto può essere osservato attraverso due chiavi di lettura: una prima è fornita dalla **Tavola 35** che attesta una generale tendenza alla crescita in un quadro di riduzione delle disomogeneità territoriali – evidenziata dalla generale riduzione della varianza rispetto al 2002 – che nell'Italia centro-settentrionale e in particolare in Emilia-Romagna si realizza con maggiore decisione.

Una seconda è fornita nella sottostante **Tavola 37** che, a scopo comparativo e sulla falsariga di quanto proposto nel precedente monitoraggio regionale⁵, pone in relazione i dati del sistema emiliano-romagnolo con quelli di altre tre realtà regionali, afferenti all'area centro settentrionale, ad esso sovrapponibili per popolosità dei bacini d'utenza e

⁵ Cfr. POLEIS (a cura di), *Il Sistema dei Servizi per l'impiego in Emilia-Romagna. valutazione di efficacia e monitoraggio della performance*, Regione Emilia-Romagna, collana Quaderni di Ricerca, Bologna, 2004.

numerosità delle strutture territoriali, oltre che per livelli qualitativi complessivamente espressi.

Tav. 37 – Regione Emilia-Romagna. Livello qualitativo medio dei Centri per l'impiego per classe di bacino di utenza (3,5-4,5 milioni), area Centro-Nord.

Classe bacino d'utenza 3,4-4,5 milioni	Indice generale di qualità					
	Media	Varianza	Totale CPI	Range	Max	Min
Emilia-Romagna	15,8	2,4	37	6,0	19	13
Regione n. 1	15,1	4,3	42	9,0	20	11
Regione n. 2	17,2	5,4	30	9,0	21	12
Regione n. 3	17,7	6,8	41	9,0	21	12

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2003.

Al valore contenuto della varianza (2,4 rispetto a valori oscillanti tra 4,3 e 6,8 e comunque estremamente ridotti, considerata la media del Centro-Nord, 15, e quella nazionale, pari a 21) si accompagna un arco di oscillazione dei valori estremi sensibilmente più ridotto delle altre tre realtà osservate, che posiziona il sistema emiliano-romagnolo su valori medio-alti, omogeneamente diffusi, su tutto il territorio, compresi tra valori minimi più elevati degli altri casi (13 contro 11 o 12) e valori massimi più contenuti (19 a fronte di 20 o 21).

Nel complesso il sistema regionale dell'Emilia-Romagna sembra confermare quella combinazione di elementi già evidenziata che, accanto a un innalzamento dei livelli qualitativi espressi dall'organizzazione delle strutture e delle funzioni attivate, muove nella direzione del progressivo riequilibrio delle differenze di erogazione e di fruibilità del servizio in tutto il territorio di competenza. Vale la pena evidenziare, peraltro, che a tali dinamiche sono riconducibili gli andamenti dei sistemi regionali del quadrante centro-settentrionale, sebbene con gradazioni differenziate da regione a regione, all'interno delle quali è stato possibile apprezzare le "performance" regionali. Peraltro, anche allargando la prospettiva al sistema nazionale nel suo complesso è possibile cogliere alcune tendenze che potrebbero delineare scenari di ulteriore sviluppo dei sistemi per l'occupazione. Nelle aree dove i sistemi per l'impiego risultano ormai consolidati e assestati, le prospettive di ulteriore sviluppo stanno progressivamente abbandonando il mero aspetto organizzativo delle strutture e delle funzioni per concentrarsi sulle scelte di governo che presiedono i sistemi stessi, il loro ruolo e il loro posizionamento all'interno delle politiche regionali per il lavoro e la coesione sociale.

La definizione dei profili organizzativi e funzionali, infatti, ha permesso di sviluppare e di affinare negli anni una capacità di "intercettare" la domanda proveniente dai mercati del lavoro locali e di iniziare a costruire ed articolare una capacità di risposta sostanzialmente su due fronti: quello dell'offerta di percorsi di *matching* per i soggetti immediatamente collocabili e quello dell'offerta di percorsi di occupabilità per i soggetti con maggiori difficoltà di inserimento. Questo processo si è accompagnato ad una progressiva evoluzione della "cassetta degli attrezzi" necessari a predisporre interventi nelle direzioni indicate. L'avanzamento in questa direzione ha portato ad emersione alcuni limiti di sistema, tra i quali l'assenza di un effettivo raccordo progettuale e funzionale con i sistemi

e le strutture in grado di offrire *servizi complementari a quelli dei SPI* come, ad esempio, il sistema della formazione professionale.

A questo proposito, le varie tornate di monitoraggio realizzate da ISFOL hanno mostrato l'evoluzione del profilo funzionale dei servizi offerti dai Centri per l'impiego, evidenziandone una progressiva ricomposizione all'interno di aree funzionali, il cui disegno appare coerente con la necessità di migliorare la capacità di adattamento dei soggetti disoccupati alle richieste del mercato del lavoro. Questo progressivo affinamento dei livelli funzionali sembra aprire nuovi spazi, nell'erogazione di misure di politica attiva del lavoro, a soggetti in grado di erogare *servizi complementari* a quelli forniti dai CPI; in molti casi senza un'integrazione tra i diversi soggetti (si pensi ai già citati centri di formazione professionale, ma anche alle istituzioni, come i Comuni, ecc.) appare problematico prefigurare un ulteriore sviluppo dei Centri per l'impiego, al di là delle *performance* organizzative.

Un esempio in questa prospettiva è offerto dalle prime evidenze del monitoraggio 2004, nel quale gli indicatori costruiti per cogliere le modalità di erogazione dei servizi sono stati profondamente rivisti al fine di poter catturare gli aspetti qui trattati. Nella **successiva Tavola 38** sono, pertanto, illustrati i dati relativi alle modalità di erogazione del servizio di orientamento al dicembre 2004.

Tav. 38 – Regione Emilia-Romagna. Modalità di erogazione del servizio di orientamento nei Centri per l'impiego rispetto al quadro nazionale e circoscrizionale – valori assoluti e percentuali, anno 2004.

	Modalità di erogazione del servizio di orientamento					
	Elementare		Media		Avanzata	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Emilia-Romagna	13	35,1	37	100,0	26	70,3
Nord-Est	40	35,4	96	85,0	44	38,9
Centro-Nord	177	58,6	280	92,7	127	42,1
Italia	331	62,6	397	75,0	149	28,2

Fonte: ISFOL, monitoraggio SPI 2004.

Note: per quanto attiene le modalità di erogazione, le classi individuate sono definite nel seguente modo: livello elementare: compilazione scheda professionale; livello medio: colloqui individuali, progettazione del percorso professionale o formativo o di riqualificazione professionale; livello avanzato: verifica e aggiornamento periodico del progetto di inserimento professionale individuale.

Il richiamo a forme di progettazione, aggiornamento e verifica del percorso formativo e di inserimento professionale individuale, variamente presenti tanto nelle modalità "media" ed "avanzata" del servizio, rilevano il ruolo rivestito da forme di raccordo stabili con le strutture della formazione professionale. In questo senso, la presenza almeno di un flusso informativo costante relativo all'offerta formativa, la predisposizione di moduli formativi *on demand*, o la possibilità di indirizzare l'utente con certezza presso una struttura territoriale la cui offerta formativa possa soddisfare i fabbisogni individuati nel corso del colloquio con il personale dei Cpi, prefigurano modalità certo differenti tra loro, ma pure in grado di perfezionare o completare l'offerta di servizi dei Centri per l'impiego.

Utilizzando questa chiave di lettura, l'esempio riportato lascia intendere come ampi spazi di miglioramento possano essere conseguiti nella direzione del completamento dell'offerta di servizi per l'occupazione e per l'occupabilità attraverso la ricomposizione, al livello programmatico e al livello territoriale, dell'azione dei sistemi preposti all'erogazione delle politiche attive del lavoro. In questo senso, gli scenari che si aprono nell'immediato futuro, anche alla luce della fase legislativa iniziata al volgere del 2003, riportano l'attenzione sul livello regionale, cui è chiesto uno sforzo in termini progettuali e di *governance* nel quale si rafforza l'esigenza di un'efficace sinergia dei settori che presiedono alle politiche dell'occupazione, della formazione e dell'istruzione, tanto nella programmazione che nell'accompagnamento delle azioni. È evidente che la necessità di incidere sugli assetti dei sistemi locali dell'occupazione, della formazione e del lavoro in una prospettiva di *complementarità di azione* risponda all'esigenza di ampliare la capacità di intervento del sistema SPI e di migliorarne l'efficacia in termini di ricadute sul territorio.

Altresì configura un obiettivo di lungo termine sul quale i sistemi regionali per l'occupazione potrebbero convergere: l'ampliamento della capacità di intermediazione dei sistemi pubblici (o, alla luce della nuova normativa, dei sistemi "misti") a scapito della quota di intermediazione effettuata ricorrendo a canali informali. Ciò prefigurerebbe, peraltro, un intervento in direzione dell'attenuazione delle forme di selezione sociale, e dunque di ostacolo alla mobilità sociale, che i citati canali informali contribuiscono a rafforzare.

A ben vedere, rispetto gli scenari appena abbozzati, il sistema dei Servizi per l'impiego dell'Emilia-Romagna mostra di aver avviato un percorso attento e concreto, reso evidente nella parte relativa alla *rete territoriale*", che lo pone nel gruppo di quelle realtà del Centro-Nord che riveste, in termini di sviluppo del sistema nazionale nel suo complesso, una funzione di battistrada.