



Progetto Risorse Ridotte

Servizi per il Lavoro in Italia e riduzione delle risorse finanziarie FSE: quali conseguenze?

Andrea Garelo Cantoni¹

Indice

Riassunto	2
1. Introduzione	2
2. Riduzione delle risorse finanziarie Comunitarie	2
3. Il progetto Spinn - Risorse Ridotte	3
4. Fase di ricognizione ed analisi	4
5. Fase di individuazione degli interventi	8
6. Fase di sperimentazione	10
7. Benefici indiretti già raggiunti	13
8. La convergenza con il progetto Spinn "Aree Metropolitane"	15

¹ Andrea Garelo Cantoni è responsabile dell'Area Modelli, Metodologie e Strumenti di ItaliaLavoro - Progetto Spinn

Riassunto

I Servizi Pubblici per il Lavoro hanno prevalentemente usato i fondi FSE 2000/2006 per coprire la spesa corrente. La riduzione di risorse finanziarie prevista nel prossimo periodo di pianificazione comunitaria rischia, pertanto, di avere un impatto devastante o, al limite, di pregiudicare la stessa offerta pubblica.

La sperimentazione Spinn ha coordinato l'impegno delle province di Bologna, Firenze, Pesaro-Urbino e Terni; ne è derivata la individuazione di cinque leve di intervento per compensare la riduzione di risorse finanziarie. Di queste, tre sono a gestione diretta del management provinciale mentre le altre due dipendono rispettivamente dal livello nazionale (la normativa di riferimento) o dal contesto inter-istituzionale (estensione ed allineamento dei sistemi informativi).

La sperimentazione ha dimostrato che la convergenza tra impegni a livello nazionale, inter-istituzionale e provinciale potrebbe migliorare l'uso delle risorse finanziarie ed arginare in parte il temuto impatto negativo.

1. Introduzione

I testi di *management* ed i corsi post-universitari recitano sempre lo stesso adagio:

“il manager di successo sa trasformare la minaccia in opportunità”.

Dopo un primo momento ammirazione per questo *“... eroe forgiatore di futuri a lui favorevoli”*, nelle aule universitarie cala lo scetticismo più profondo:

“bello da scrivere e da recitare, ma li voglio vedere i guru della cattedra a fare questi salti mortali nella realtà dei nostri uffici”.

Questi “salti mortali” sono la sfida ora accolta dal management dei Servizi per l'Impiego di quattro Province (Bologna, Firenze, Pesaro-Urbino e Terni) che hanno aderito al progetto Risorse Ridotte coordinato da Spinn.

“La minaccia” è rappresentata dall'abbattimento dei fondi comunitari del 30% rispetto al Piano FSE 2000/2006; “l'opportunità” è di migliorare la gestione dei servizi pubblici per l'impiego recuperando una parte significativa della riduzione delle risorse finanziarie.

2. Riduzione delle risorse finanziarie Comunitarie

La programmazione comunitaria ha avuto un'influenza determinante sulla qualità e quantità dei Servizi per il Lavoro erogati in Italia: il Piano 2000/2006 aveva, infatti, messo a disposizione del nostro Paese fondi per un valore complessivo di oltre 28 miliardi di Euro.

1. La reazione degli SpI:
Riduzione Fondi FSE da minaccia ad opportunità

2. La riduzione rispetto ai fondi FSE 2000/2006 può essere drammatica



Se le ipotesi più restrittive fossero vere e valide per tutte le Regioni, la riduzione (30%) significherebbe “perdere” per la gestione circa 8,5 miliardi di Euro².

A peggiorare la situazione, la gestione dei CpI deve affrontare oggi anche altre due vincoli:

- l'onere di eventuali “funzioni trasferite” dopo il 2001 ed i vincoli dal *Patto di Stabilità*
- la prevista minor discrezionalità di ricorso alle diverse Misure. Si teme una riduzione (ad esempio) nell'utilizzo promiscuo e/o alternativo delle misure A1 ed A2, sulla stessa voce di spesa.

Ma questi campanelli di allarme non hanno colto di sorpresa tutti i Servizi per l'Impiego, anzi i dirigenti più attenti si erano già resi conto che il modello gestionale adottato aveva al suo interno un “germe inflattivo”: il timore di perdere l'assegnazione dei fondi, in caso di non rispetto delle date (disimpegno) poteva, infatti, portare ad una “corsa alla spesa”. La “spesa” e l'attenzione solo al breve termine rischiavano, così, di diventare l'elemento trainante, lasciando in ombra il disegno strategico per i Servizi per l'Impiego in vista del termine del periodo di Piano (31/12/2006).

3. Il progetto Spinn - Risorse Ridotte

E' stato allora accolta con favore la proposta³ di analizzare l'intero modello di funzionamento dei Servizi per l'Impiego alla ricerca di tutte le leve che consentissero di consumare meno risorse.

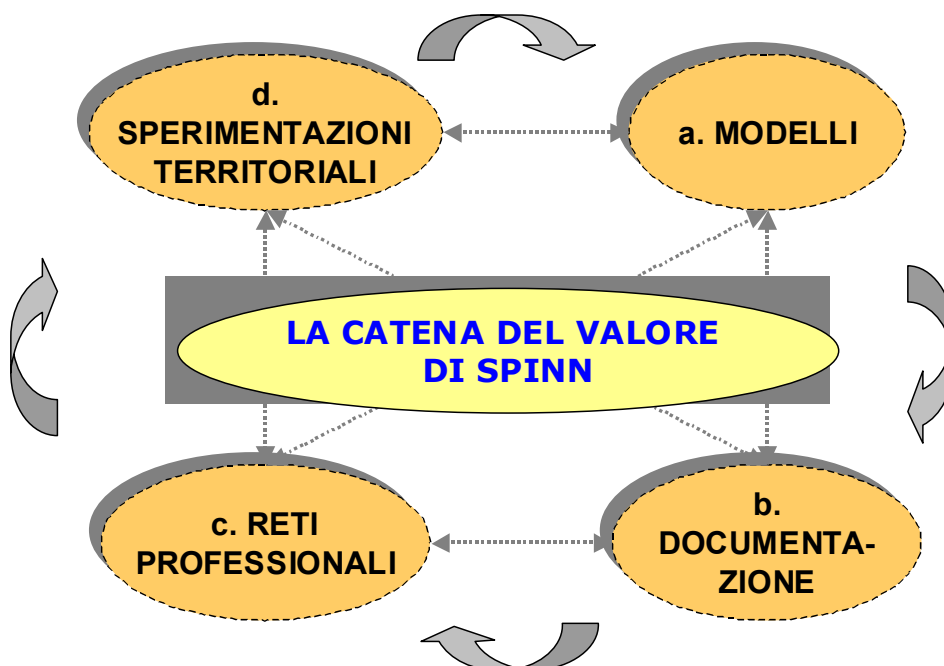
La “catena del valore Spinn” (figura 1) è risultata essere il paradigma più completo. La definizione di un modello logico (a), l'utilizzo delle banche dati documentali anche internazionali (b), le reti professionali tra operatori e dirigenti (c) e la sperimentazione “dal vivo” (d) sono parsi, infatti, gli strumenti ideali per affrontare in maniera stabile le minacce di cui sopra.

² Il Piano 2007/2013 seguirà logiche differenti che, in sintesi, sono:

- Convergenza: sostenere lo sviluppo e la creazione di posti di lavoro negli Stati Membri e nelle regioni meno sviluppate,
- Competitività regionale e occupazione: anticipare e promuovere il cambiamento al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo,
- Cooperazione territoriale ed europea: promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio dell'Unione.

³ presentata ad Ottobre 2005

figura 1 CATENA DEL VALORE DI SPINN

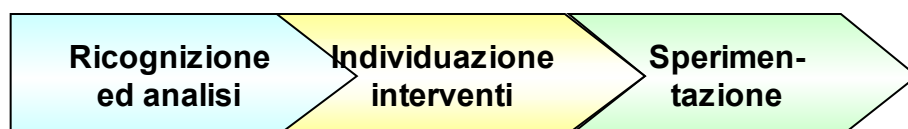


L'adesione al Gruppo di Lavoro di due province rappresentative di situazioni medio-grandi (Bologna e Firenze) e di due province medie (Pesaro-Urbino e Terni), ha consentito di affrontare un ventaglio di problemi, riflessioni e spunti in grado di coprire gran parte delle necessità a livello nazionale.

3. il campione di Province è rappresentativo della realtà Italiana

Il progetto è articolato in tre fasi in sequenza (figura 2) facendo tesoro di quanto già eventualmente avviato nelle province.

figura 2 FASI DEL PROGETTO



4. Fase di ricognizione ed analisi

La fase si è articolata a sua volta nei passaggi fondamentali riportati nelle figura 3, 4 e 6:

figura 3 RICOGNIZIONE ED ANALISI - CONTESTO

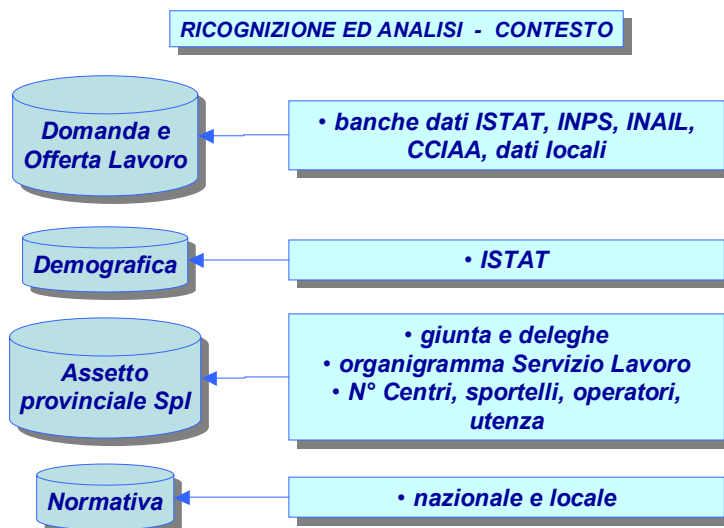
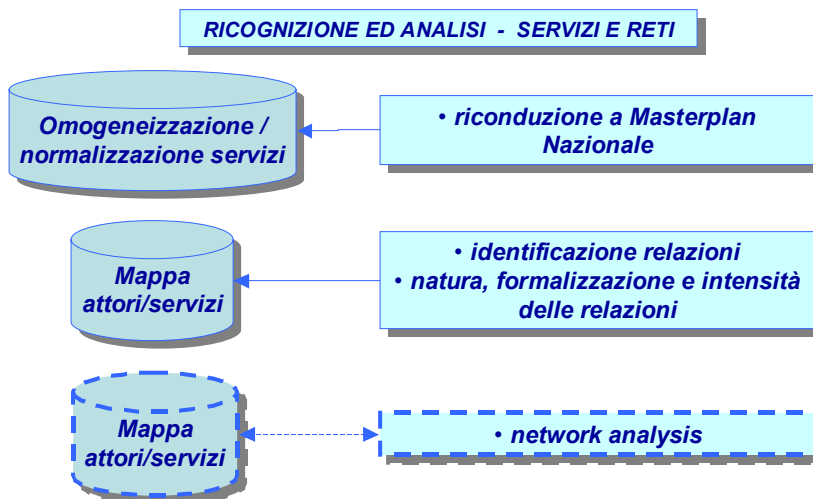


figura 4 RICOGNIZIONE ED ANALISI - SERVIZI E RETE



Il paradigma della Rete Territoriale per il Lavoro (RTL) è stata la pista per analizzare lo stato della collaborazione/integrazione tra Pubblico e Privato. Per ogni Provincia si è dapprima costruita la mappa delle relazioni tra gli attori (figura 5) e poi queste sono state “qualificate” aggiungendo informazioni su:

- la struttura delle relazioni (tipo di accordo e livello di formalizzazione),
- la frequenza delle relazioni (stabili/occasional),
- i volumi di transazioni coinvolti dalle relazioni (elevati/ridotti) e
- l’onerosità economica delle relazioni (quali, quante risorse erano apportate alla relazione e da chi).

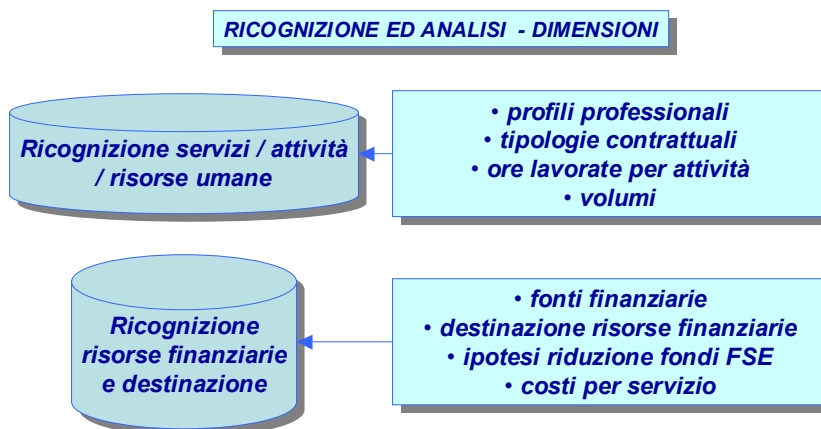
4. Reti Territoriali per il Lavoro: mappa e qualificazione delle relazioni

L'ipotesi (peraltro confermata dalle analisi quantitative) era che nella Rete Territoriale per il Lavoro vi fossero duplicazioni o che alcune attività fossero allocate in modo anti-economico, cioè sull'attore meno efficiente/efficace.

figura 5 MAPPA DELLE RELAZIONI DI RETE (RTL) (esemplificativa)

SERVIZIO	PROVINCIA				REGIONE	DPL	COM UNE
	SPI	CPI	PIL	ALTRI SVZ			
1) PRIMA INFORMAZIONE **	X ⁰	X ¹	X				X ¹
	X ⁰	X	X				
		X	X				
		X	X				
		X	X				

figura 6 RICOGNIZIONE ED ANALISI - DIMENSIONI

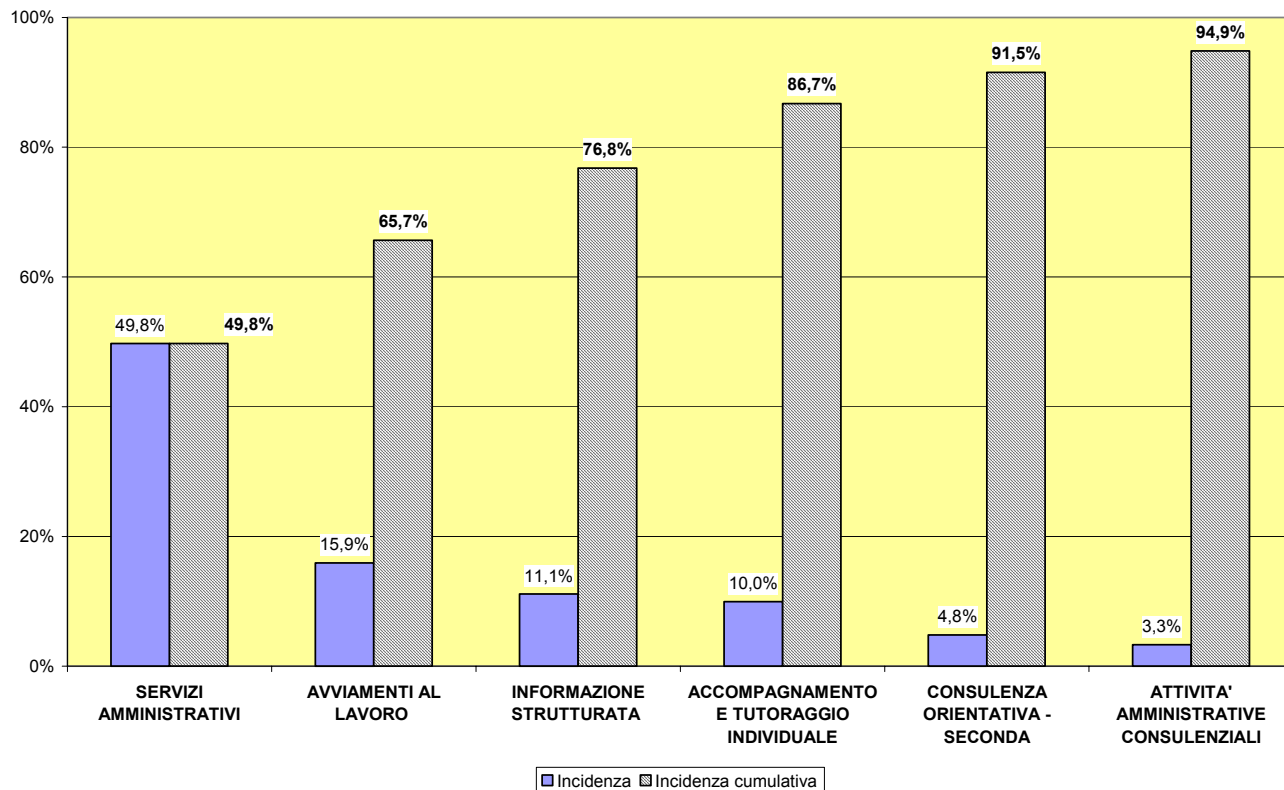


Per avere il quadro dell'attuale allocazione delle risorse ed individuare le aree dove l'utilizzo (consumo) di risorse era maggiore, si sono acquisiti dati sulle ore standard sviluppate per servizio e/o attività, i volumi trattati ed i profili professionali coinvolti (figura 7). Lo stralcio riportato evidenzia che in una Provincia il 76,8% delle ore sviluppate a standard dal personale interno è utilizzato per attività burocratiche, quali i servizi amministrativi.

Il progetto Spinn non ha voluto approfondire quanto l'allocazione delle risorse fosse allineata allo spirito del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, ma

solo definire le priorità d'intervento, più alta laddove il consumo di risorse era più elevato.

figura 7 ALLOCAZIONE DELLE RISORSE UMANE INTERNE (esemplificativa)



5. Fase di individuazione degli interventi

La fase si è articolata nei passaggi fondamentali riportati nelle figura 8:

figura 8 INDIVIDUAZIONE INTERVENTI



Per reagire allo scenario paventato, il gruppo di lavoro ha individuato le leve di intervento (elencate dal macro al micro in figura 9):

- interventi sulla normativa,
- la semplificazione amministrativa,
- adeguamento dei sistemi informativi e l'informatica,
- le risorse del territorio
- i processi organizzativi.

Queste sono state applicate sistematicamente ai servizi erogati ed al contesto delle quattro Province, per individuare gli interventi migliorativi.

5. si seguono paradigmi tipici dell'industria: centralità del mercato ed

figura 9 POSSIBILI LEVE DI INTERVENTO, PER SERVIZIO (schema di indagine)

SERVIZI	INTERVENTI NORMATIVI	SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA	ADEGUAMENTO SISTEMI INFORMATIVI/INFORMATICI		RIPROGETTAZIONE PROCESSI		RISORSE		INTERVENTI INFORMATIVI	
	1 Rivisitazione della normativa esistente	2 Adozione di provvedimenti provinciali di semplificazione amministrativa	3a Adeguamento dei sistemi informativi in funzione dell'uso diretto da parte degli utenti	3b Riorganizzazione della gestione documentale interna	4a Riprogettazione dei processi di produzione del servizio per semplificarli	4b Riprogettazione dei processi prevedendo parti di attività svolte direttamente dagli utenti	5a Integrazione delle risorse con parti di attività svolte da altri attori	5b Integrazione nei Servizi per l'Impiego delle risorse della Formazione Professionale	5c Acquisizione di nuove risorse finanziarie	6. Attività di informazione e sensibilizzazione
PRIMA INFORMAZIONE										
SERVIZI AMMINISTRATIVI, CONSULENZA E PROCEDURE AMMINISTRATIVE										
CONSULENZA ORIENTATIVA - PRIMA PRESELEZIONE E SELEZIONE										
AUTO CONSULTAZIONE										
INFORMAZIONE STRUTTURATA E FORMAZIONE ORIENTATIVA DI GRUPPO										
CONSULENZA ORIENTATIVA - SECONDA										
AZIONI DI ACCOMPAGNAMENTO E TUTORAGGIO INDIVIDUALE										
AVVIAMENTI AL LAVORO CON PROCEDURE PREDETERMINATE										
INFORMAZIONE STRUTTURATA E SERVIZI AMMINISTRATIVI										
ATTIVITA' AMMINISTRATIVE CONSULENZIALI										



Gli interventi oggetto di sperimentazione sono stati selezionati in base ad un criterio multiplo, che ha tenuto conto di:

- dimensione del fenomeno: un fenomeno che coinvolge ingenti risorse può dare significativi benefici anche con interventi periferici,
- facilità di attuazione: un intervento complesso (anche se potenzialmente vantaggioso) mal si sarebbe adattato ai tempi della sperimentazione;
- gestione locale, nella diretta autonomia del settore SpI: progetti che, per avere successo, scontano l'adesione di altri soggetti e negoziazioni locali, sarebbero stati incompatibili con l'interesse simultaneo del campione di Province;
- trasferibilità in altri contesti SpI: la partecipazione di Spinn è giustificata dall'opportunità di mettere a "network nazionale" i risultati positivi raggiunti a un territorio.

In base a questa griglia le indicazioni della figura 6 (schema di indagine) sono state ricondotte ad un numero limitato di sperimentazione "promettenti".

Dal progetto sono emersi anche due atteggiamenti che confermano la possibilità di avviare in modo diffuso una "nuova era" nella gestione dei servizi pubblici (per l'Impiego). Infatti i partecipanti al progetto hanno suggerito che:

- a) il ridisegno dei servizi prenda avvio non tanto dai fondi pubblici disponibili ma, piuttosto, dalle esigenze delle due forze economiche che si devono incontrare nel mercato: la Domanda di Lavoro e l'Offerta di Lavoro;
- la strategia di offerta dei SpI (quali servizi e con quali alleanze) sia definita tenendo conto delle risorse finanziarie assorbite: si useranno risorse interne per le attività centrali (*core services*); oltre (quando cioè mancano le risorse finanziarie) i SpI abdicano al ruolo di fornitore diretto per dedicarsi al presidio / governo del sistema.

6. Fase di sperimentazione

La fase si è articolata nei passaggi fondamentali riportati nelle figura 10.

figura 10 SPERIMENTAZIONE



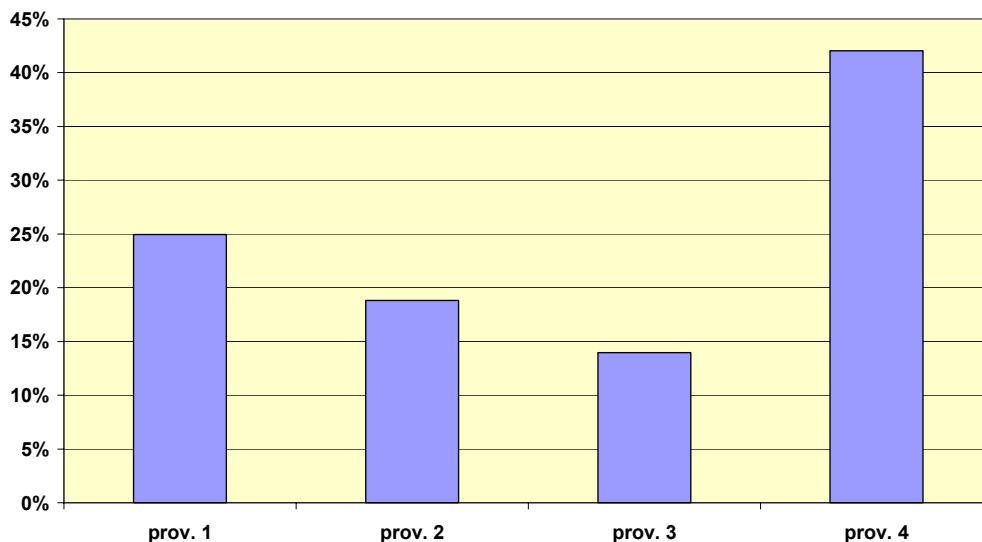
Le sperimentazioni riguarderanno i temi percepiti come importanti a livello locale (Provincia) e condivisi a livello di intero progetto nazionale. Le evidenze saranno messe a disposizione della comunità, come già indicato dalla *Catena del Valore di Spinn* (vedi figura 1). Il sistema delle “comunità professionali Spinn” faciliterà lo scambio di informazioni, dati, esperienze ed idee.

a) Leva degli interventi sulla normativa

Dall'analisi sulle risorse dedicate ai servizi erogati, è emerso il grande peso delle attività di tipo amministrativo e, in particolare, dell'inserimento a sistema delle Comunicazioni Obbligatorie. Il servizio all'interno del quale viene svolta questa attività, infatti, occupa nelle varie Province una gran quota di risorse (vedi figura 11).

figura 11 PESO DEL SERVIZIO PRIMA INFORMAZIONE, PER PROVINCIA (ore)

SERVIZI AMMINISTRATIVI, CONSULENZA E PROCEDURE AMMINISTRATIVE



b) Leva della semplificazione amministrativa

L'esame del processo di Presa in Carico ha evidenziato, in un contesto provinciale, la presenza di alcune attività "superflue" nella gestione documentale e che la gestione dei colloqui di richiamo e dei bandi plurimisura è particolarmente onerosa. La sperimentazione dovrà articolarsi su:

- semplificazione della gestione dei bandi plurimisura e Agorà,
- semplificazione delle schede di invio specialistiche,
- eliminazione di alcune archiviazioni cartacee,
- elaborazione di una nuova procedura gestita in parte dal *call center*, per semplificare la gestione dei colloqui di richiamo,
- programmazione più accurata del lavoro (ad esempio l'inserimento delle comunicazioni e l'incrocio Domanda/Offerta, ecc.).

c) Leva dell'adeguamento dei sistemi informativi e dell'informatica

Una notevole diminuzione del carico di lavoro amministrativo, e dei relativi costi, può derivare da una più diffusa acquisizione per via telematica delle Comunicazioni Obbligatorie. Ovviamente la leva gestionale è sia tecnico-informatica che normativa.

La leva normativa dovrà vincolare all'utilizzo di questa modalità un maggior numero di situazioni. In questa direzione si è mossa (ad esempio) la Regione Emilia Romagna con la Delibera n° 36617/04, nella quale ha stabilito l'obbligatorietà della trasmissione telematica della Comunicazione di Assunzione per il contratto di Apprendistato.

Una Provincia del campione intende avviare una sperimentazione con un'importante azienda locale, il relativo consulente del lavoro ed il Cpl territorialmente competente per verificarne gli esiti puntuali e, appianati tutti gli eventuali dettagli operativi, estendere la modalità telematica nelle Comunicazioni Obbligatorie ad altri soggetti datoriali e forme contratti diverse dall'Apprendistato.

d) Leva del coinvolgimento delle risorse del territorio

Una Provincia ha già avviato le prime verifiche sulla propria Rete Territoriale del Lavoro (RTL) per valutare la possibilità di delegare alcuni servizi a terzi. La sperimentazione dovrà strutturare la definizione del quadro economico, dei reciproci interessi, dei ruoli, del grado di coinvolgimento nei processi organizzativi comuni, i sistema di *governance*.

e) Leva del miglioramento dei processi organizzativi

Una Provincia del campione ha già avviato l'analisi sistematica delle attività svolte nei Cpl. In quel contesto la sperimentazione dovrà:

- evidenziare le motivazioni e la filosofia di fondo,
- descrivere le strategie adottate e gli attori coinvolti
- valutare le difficoltà incontrate e l'impatto sugli operatori,
- definire più compiutamente i profili degli operatori,
- portare alla standardizzazione dei servizi erogati.

In una seconda Provincia l'introduzione della figura professionale del "consulente alla persona" rafforzerà l'integrazione tra Politiche Formative e Politiche del Lavoro oltre a consentire una maggior efficienza nell'erogazione del servizio.

La sperimentazione si svilupperà secondo il seguente percorso:

- analisi delle percezioni degli operatori sul cambiamento organizzativo,
- valutazione della partecipazione al cambiamento,
- svolgimento di *focus group* con gli operatori dei Cpl,
- inserimento in "Banca dati Soluzioni Spinn" dell'esperienza del Consulente alla persona,
- monitoraggio sul servizio erogato (volumi e qualità) nel nuovo assetto.

7. Benefici indiretti già raggiunti

Oltre all'obiettivo primario di rispondere alla temuta consistente riduzione dei fondi comunitari, il progetto ha già conseguito altri importanti risultati organizzativi.

a) Collaborazione centro - periferia

Le prime indicazioni indicano che tutte le Province hanno individuato aree di miglioramento secondo le leve gestionali del progetto Spinn. Alcuni interventi erano già in cantiere per scelta autonoma, già avviata dal management prima del progetto, ma altri (es. normativa nazionale) necessitano di un intervento centrale.

Di certo le Province hanno dimostrato ad oggi che ci sono le premesse per avviare percorsi di collaborazione tra Amministrazione centrale dello Stato e territorio (Province). In particolare ha senso avviare i percorsi virtuosi della "premieria": ad una maggiore efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle denaro pubblico può seguire maggior allocazione di risorse.

Alcune esperienze⁴ internazionali Spinn hanno già evidenziato come questa strada sia percorsa con vantaggi per il Mercato del Lavoro

7. la totalità delle leve gestionali è solo nelle mani del centro e della periferia

Job Center – Danimarca

I Job Center Danesi sono monitorati ogni 3 mesi su:

1. ingressi / utenti
2. posizioni lavoro trovate
3. influenza sul MdL locale
4. validità della formazione erogata agli utenti.

Ognuno dei cinque responsabili Regionali ha il compito di valutare i problemi del MdL, definire le priorità, costruire il consenso con e tra le rappresentanze sindacali (datoriali e dei lavoratori). Per raggiungere gli obiettivi affidati può:

- definire azioni per intervenire sul Mercato del Lavoro (MdL) locale e raggiungere / migliorare gli indicatori di prestazione,
- trasferire le attività ai privati (se vantaggioso per raggiungere gli obiettivi). In tal caso i fondi vanno prelevati dalle disponibilità finanziarie del *job center*

b) Confronti tra le Province (Benchmark)

Se l'omogeneità nell'erogazione dei servizi al pubblico è ormai raggiunta e garantita dal Masterplan Nazionale, possono permanere differenze nel funzionamento della "macchina organizzativa" dei Servizi per l'Impiego. Il progetto ha evidenziato le potenzialità del confronto tra responsabili delle attività: spesso differenze derivanti da prassi stratificate possono portare a diversità di processi organizzativi e costi di funzionamento.

⁴ Intervista a Mr. Hendeliowitz, General Director - The Danish National Labour Market Authority, 30 Giugno 2006

c) Ruolo della Formazione

La differenza forse più significativa tra le quattro Province, e che merita una nota a parte, è il ruolo della Formazione.

Significativa per quantità di fondi assorbiti, il Gruppo di Lavoro ha posto l'enfasi sul ruolo che essa riesce a giocare come elemento di Politica Attiva del Lavoro: anche se formalmente gestita dallo stesso Assessorato che ha in carico le politiche del Lavoro, nella pratica può seguire percorsi autonomi rispetto alle indicazioni dei CpI. Se l'operatore del CpI definisce con l'utente un percorso per una miglior occupabilità ed individua un corso formativo, è giusto definire quell'investimento in Formazione come subordinato ad una esplicita politica del Lavoro. Ma se l'utente sceglie in autonomia (anche se attingendo da un catalogo provinciale di corsi di formazione) un percorso a lui gradito, può accadere che questa scelta sia figlia di un giudizio autonomo dell'utente, magari anche in contrasto con un percorso di "ricostruzione" di un insieme di competenze necessario per aumentare l'occupabilità. In questo caso, la formazione come leva di una politica occupazionale può risultarne molto indebolita, se non addirittura "negata".

E' emerso che vi sono, purtroppo, contesti in cui la Formazione tende ad essere indipendente da un cogente progetto di occupabilità, e segue derivate autonome ed autoreferenziate.

7c. la Formazione è più utile laddove è funzionale a precisi percorsi di occupabilità

d) Da una logica di "ripiegamento" ad una logica "espansiva"

Le province hanno dato al progetto il senso di un percorso per passare dalla "riduzione di risorse" alla "liberazione di risorse" per nuove attività degli SpI. La razionalizzazione, attraverso la sistematica analisi delle determinanti (*drivers*) è un'attività tecnico/scientifica che non interviene sul re-impiego delle risorse liberate. In una logica efficientistico-riduttiva le risorse (ore di lavoro o risorse economiche) possono essere espulse (ridotte). In una logica costruttiva-espansiva queste possono invece essere allocate su nuove funzioni o su una espansione del mercato raggiunto. Queste sono le scelte strategiche della dirigenza dei servizi pubblici per l'impiego. La logica "riduttiva" partendo dalla riduzione del numero di iscritti nei CpI, potrebbe derivarne una semplicistica indicazione sulla possibilità di ridurre le risorse a disposizione. Invece una logica "espansiva" evidenzia come i SpI debbano evolvere da servizi di massa a servizi specialistici (da *bulk* a *specialty*, percorso comune a molte altre attività di servizio): si riduce il flusso di iscritti, ma quelli che restano sono "veri disoccupati" che richiedono un miglior servizio (es. accompagnamento al lavoro).

e) Le imprese sono un'utenza fondamentale

Elemento strategico nel marketing de CpI sono le imprese: in genere oggi l'impresa viene concepita e accolta solo come fruitore di benefici "economici"; al tempo stesso l'impresa concepisce ancora il CpI come Ufficio di Collocamento.

La strategia delle quattro Province protagoniste del progetto Spinn è di puntare su un rapporto più articolato con le imprese, dove il CpI:



- offre all'impresa una serie di servizi di qualità (preselezione, formazione, inserimento tirocini, ...),
- evidenzia il valore del servizio (quanto "costerebbe") e
- chiede l'attenzione per risolvere situazioni di reciproco interesse (ad esempio l'inserimento di "over 45").

Una stabile relazione con le imprese del territorio potrebbe portare i CpI a proporre anche servizi erogati da strutture esterne, superando l'attuale catalogo "autarchico" (ad esempio: finanziamenti *de minimis*, contrattualistica di lavoro, orientamento).

8. La convergenza con il progetto Spinn "Aree Metropolitane"

Ricorrono paradigmi gestionali validati anche in altri progetti Spinn. I due più evidenti sono:

- il passaggio ad un offerta pubblica sempre più personalizzata, soprattutto in ambito metropolitano,
- la necessità di guidare / accompagnare l'utente (l'individuo, ma anche la piccola impresa) attraverso i differenti processi organizzativi dell'Amministrazione e trasmettere il senso di una regia unitaria, recuperando il concetto organizzativo di "processo *seamless* - senza cuciture".

---o---