



DOCUMENTO DESCRITTIVO DELLA MISSION E DEGLI OBIETTIVI ANNUALI DELL'ASSOCIAZIONE A.L.E.SS. DON MILANI

A.L.E.SS. DON MILANI, coerentemente con quanto indicato dalle politiche dell'Unione europea sullo sviluppo del sociale e delle leggi nazionali per il recupero dei differenziali di crescita tra aree e settori produttivi si propone di favorire lo sviluppo delle risorse umane e migliorare le competenze e le conoscenze professionali del capitale umano.

La mission dell'ALESS DON MILANI, in linea con la Strategia di Lisbona è di contribuire a rendere l'Unione europea una società dinamica, competitiva e basata sulla conoscenza, dove l'innovazione e il progresso ecologicamente compatibile rappresentano i pilastri su cui costruire e indirizzare le azioni di sviluppo nei prossimi anni.

ALESS DON MILANI si caratterizza per la qualità dell'offerta, la diversificazione dei servizi, la capacità di interpretare i segnali dello sviluppo e di adeguarne le risposte.

Favorisce l'integrazione della persona nel tessuto sociale, attraverso lo sviluppo professionale e civile.

L'obiettivo è di **coprire** sempre più **l'intera filiera della formazione**: dall'orientamento alla qualificazione dei giovani che vogliono inserirsi nel mondo del lavoro, dalla formazione continua dei lavoratori ai progetti di consulenza alle aziende, fino alla gestione di modalità innovative di incontro tra domanda e offerta di lavoro. La consapevolezza che il futuro del lavoro sarà sempre più contrassegnato dalla componente della qualità del sapere e dalla specializzazione delle competenze ci ha indotto, inoltre, a **riorientare l'attenzione dall'addestramento all'apprendimento**.

ALESS DON MILANI intende avere uno sguardo globale ed intervenire operativamente nel locale, orientando efficacemente la propria presenza per:

- rispondere ai bisogni professionali delle persone ed alle domande di formazione espresse dal mercato del lavoro;
- supportare la crescita delle economie territoriali e degli operatori economici locali;
- sviluppare i principi della responsabilità e della solidarietà, nella dimensione delle pari opportunità, soprattutto verso chi è maggiormente esposto ai rischi di svantaggio e di emarginazione;
- favorire e partecipare allo sviluppo del terzo settore, sostenendo iniziative di imprenditorialità sociale.

Inoltre ha gli obiettivi di favorire:

- l'integrazione dei servizi, collocandosi con responsabilità e legittimità all'interno di un sistema di sviluppo.
- la crescita di un sistema capace di scegliere come destinatario non solo la persona e l'azienda, ma anche la comunità locale operando per la crescita e lo sviluppo del suo "Capitale sociale".
- l'integrazione della persona nel tessuto sociale, attraverso lo sviluppo professionale e civile.

La nostra mission valoriale è la crescita professionale, morale, civile delle persone e, per loro tramite, delle imprese e del territorio in cui operano.

Vogliamo contribuire alla crescita del Paese in chiave europea e internazionale attraverso la formazione, l'orientamento, il sostegno all'inserimento lavorativo e alle transizioni professionali, l'assistenza alla creazione di impresa e i servizi alle aziende per lo sviluppo delle risorse umane.



Riteniamo indispensabile favorire l'**integrazione dei servizi**, collocandoci con responsabilità e legittimità all'interno di un sistema di sviluppo.

Obiettivi annuali:

- La ricerca e l'aggiornamento metodologico per favorire il successo formativo;
- Il riconoscimento delle richieste di competenze e abilità dal mondo del lavoro;
- Il conseguimento dei risultati attesi, definiti dall'accreditamento degli enti di formazione della Regione Lazio: gli indicatori del tasso di abbandono e degli esiti occupazionali sono in sintonia con la nostra politica per la qualità e intendiamo mantenerli oltre il livello minimo;
- Il mantenimento di un grado elevato di soddisfazione da parte dei nostri clienti e interlocutori.
- Massima soddisfazione dell'Utente attraverso:
 - L'inserimento in un contesto lavorativo di almeno il 20% degli allievi non occupati;
 - Il miglioramento lavorativo di almeno i 3/4 degli allievi occupati formati in termini di produttività professionale e/o passaggio a occupazione con mansioni più qualificate;
 - Tasso di abbandono dei corsi inferiore al 30%;
 - Rilevamento attraverso il questionario di gradimento di almeno il 70% di giudizi "Buono" o "Ottimo" sulla qualità complessiva del corso da parte degli allievi e dei docenti/tutor.
 - Il continuo miglioramento del processo di erogazione didattica e quindi del servizio formativo offerto attraverso un'attenta selezione e monitoraggio dei docenti e l'utilizzo di metodologie didattiche innovative.

ALESS DON MILANI pone come obiettivo primario la piena soddisfazione degli utenti mirando ad assicurare la rispondenza dei prodotti alle specifiche richieste.

Obiettivi strategici:

- identificare le esigenze e le aspettative dell'utente, convertirle in requisiti ed ottemperare gli stessi;
- attivare strumenti di comunicazione all'interno ed all'esterno per organizzare un efficace flusso informativo tra il personale e con i clienti per garantire che le esigenze di questi ultimi siano note e comprese tra tutti coloro che contribuiscono alla realizzazione dei prodotti.
- migliorare l'efficienza dei processi;
- attivare un adeguato sistema di autocontrollo del Sistema di Gestione per la Qualità che permetta di misurare le attività, neutralizzare i problemi e fornire alla Direzione idonei elementi per eseguire i riesami;
- prevenire le non conformità anziché agire per la loro eliminazione a posteriori;
- mantenere la sicurezza ed il comfort degli ambienti di lavoro e la messa in atto delle misure per la prevenzione degli infortuni;
- perseguire il miglioramento continuo.

Metodologia:

- Apprendimento dall'esperienza
- Qualità della formazione
- Lavoro di rete
- Formazione dei formatori e degli operatori (intesi quale figure complesse con funzioni e competenze plurime da adattare alla situazione formativa)
- Innovazione didattica e tecnologica
- Percorso formativo personalizzato, flessibile, soggetto ad una valutazione ricorrente
- Offerta servizi stabili e sinergici all'erogazione degli interventi formativi professionalizzanti
- Capitalizzazione dei risultati e valorizzazione e diffusione di materiali, buone pratiche, esperienze, know how

Le linee di indirizzo:

1. Necessità di una politica di sviluppo territoriale in un'ottica di coesione sociale.

Senza una politica economica di sviluppo basata sulla coesione sociale e sulle uguaglianze di opportunità per tutti non si realizza la piena e buona occupazione. La crescita economica rappresenta il principale fattore trainante l'aumento delle occasioni di lavoro.

Nel mercato del lavoro ci sono diversi fattori che rendono problematico raccordare la domanda con l'offerta sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo. Sicuramente gioca un peso rilevante l'insufficiente funzionamento degli organismi preposti all'incontro tra domanda e offerta ma non è il solo fattore.

Negli ultimi anni, si sono registrati importanti cambiamenti sia nelle caratteristiche dell'offerta che della domanda di lavoro. In primo luogo, tra le persone in cerca di occupazione, è aumentato il numero di giovani, con un elevato livello di studi che entrano a far parte di una popolazione attiva in fase di invecchiamento. È aumentata la quota di partecipazione femminile al mercato del lavoro e si è registrato, inoltre, un aumento degli immigrati.

Dal punto di vista della domanda di lavoro, si è assistito ad altrettanti cambiamenti delle esigenze delle imprese. Nel passaggio da un'economia industriale ad una economia basata sempre più sui servizi e sulla conoscenza, è aumentata la necessità di ricorrere ad una forza di lavoro più qualificata e competente, ma anche più capace e disposta ad adattarsi alle esigenze di flessibilità dei lavori e degli orari.

La Commissione Europea ha pubblicato recentemente un'indagine sull'occupazione in Europa che sfata alcuni miti legati alla ricetta secondo cui flessibilità e basso costo del lavoro rappresentano le leve principali per aumentare l'occupazione. Per quanto concerne il mito della flessibilità, il rapporto dell'Unione Europea evidenzia come i paesi che più si sono spinti su questo terreno (Spagna ed Olanda) hanno reintrodotta misure che incentivano la stabilizzazione dei posti di lavoro. La precarizzazione estesa di fasce ampie della popolazione produce:

- nel breve termine una riduzione della domanda di beni di investimento e durevoli in relazione alla difficoltà di questi soggetti di poter programmare il proprio futuro;
- nel medio termine ha un impatto negativo sulle entrate del sistema pensionistico;

- nel lungo termine, pone problemi per gli effetti di marginalizzazione di fasce sociali sempre più ampie che non godono di coperture assicurative e previdenziali.

Accanto a tutto ciò cade l'interesse per le imprese nell'investimento sulle risorse umane in termini di formazione. Il risultato complessivo è la creazione di un circolo vizioso, in quanto la bassa qualificazione mantiene in uno stato precario le prospettive di occupabilità.

L'accelerazione delle disuguaglianze tra soggetti sul mercato del lavoro, soprattutto nella società della Conoscenza e dell'Informazione, è in buona parte dovuta alla disarticolazione delle informazioni sulle dinamiche del mercato del lavoro sempre più complesse, si atomizzano, si privatizzano, aggiungendo nuove disparità tra soggetti. L'elevato grado di incertezza informativa sul mercato del lavoro è legata alle trasformazioni in atto nelle società contemporanee.

Fare affidamento esclusivamente al mercato è limitativo e non supera l'esclusione. Il mercato va aiutato a realizzare l'obiettivo della piena occupazione stabile e di buona qualità. Serve la politica macroeconomia, ma va integrata con misure microeconomiche e istituzionali. Oggi diventa fondamentale accompagnare il percorso di lavoro e supportare la flessibilità e la mobilità con una maggiore sicurezza sociale non solo effettiva ma anche percepita dai singoli.

Nel caso italiano siamo di fronte ad una crescente segmentazione del mercato del lavoro tra lavoratori altamente mobili e lavoratori stabili, con il rischio di rafforzare aree di disoccupazione strutturale e fasce di individui socialmente esclusi. Anche sul piano delle relazioni industriali si moltiplicano i tentativi di una gestione innovativa della flessibilità.

La tutela del posto di lavoro, purtroppo, non coincide più con la tutela del posto fisso. La carriera lavorativa è sempre più caratterizzata da momenti di discontinuità lavorativa per cui occorre un adeguato sostegno per accrescere l'occupabilità delle persone.

Questi mutamenti hanno indubbiamente contribuito a rendere il mercato del lavoro più difficile e hanno imposto una generale esigenza di modernizzazione delle strutture di base preposte alla regolazione del mercato del lavoro stesso, i Servizi per l'Impiego. In quest'ambito, nel nostro Paese come negli altri Stati Membri, sono state emanate leggi di riordino del sistema dei Servizi pubblici per l'Impiego, nell'ottica di un approccio non più solo curativo e indifferenziato, rispetto alla quota di persone in cerca di occupazione, ma sempre più preventivo e in grado di offrire dei servizi personalizzati e tarati sulle nuove esigenze degli utenti nel moderno mercato del lavoro. Per far ciò diventa fondamentale intrecciare permanentemente formazione e lavoro.

Servizi all'impiego efficienti accelerano l'inserimento o il reinserimento dei soggetti più facilmente impiegabili, mentre è più problematica la soluzione per i disoccupati di lungo periodo in quanto è meno appetibile il soggetto disoccupato da tempo. L'importanza dei servizi per l'impiego va anche correlata con l'alto costo economico e sociale della mancata allocazione dei lavoratori disoccupati. L'uguaglianza delle opportunità passa per la disponibilità di più servizi reali nei quali è centrale la quantità di conoscenza e la capacità di accesso alle informazioni in merito del mercato del lavoro. In tale prospettiva emerge in particolare il valore dell'orientamento e della formazione orientativa. Su tutto questo occorrerebbe riflettere, in questo periodo nel quali si esalta la crescita di 67.000 nuovi posti di lavoro nella Regione Lazio tra il 2001 e il 2002, dei quali però ben l'84% sono a termine. Intanto allo stato non esiste un piano provinciale o regionale per l'occupazione. Gli interventi di politica del lavoro dell'attuale Amministrazione provinciale consistono in sporadiche azioni che rispondono a logiche politiche piuttosto che di sviluppo economico. Su questi temi invece la Provincia può svolgere un ruolo assai significativo, sviluppando progetti che gestiscano in maniera innovativa fondi europei e nazionali (es. quota parte del fondo per l'occupazione), promovendo interventi per lo sviluppo economico sulla base dei fattori competitivi legati alle



caratteristiche del territorio, realizzando accordi quadro con le associazioni di categoria per una formazione specifica volta ai lavoratori flessibili e atipici.

2. L'approccio preventivo nella Strategia Europea per l'Occupazione

L'importanza delle politiche preventive per l'occupazione è riconosciuta a livello europeo già da parecchi anni. I primi orientamenti in materia di occupazione, approvati in occasione del Consiglio Europeo straordinario di Lussemburgo sull'occupazione, tenutosi nel novembre 1997, hanno sottolineato l'importanza di creare nuovi posti di lavoro e di prevenire la disoccupazione. Da quel momento l'Unione europea ha dato particolare enfasi alle problematiche occupazionali oltre che a obiettivi di coesione sociale. Ha definito le coordinate per l'azione comunitaria di lotta alla disoccupazione che è diventata punto di riferimento per la riprogrammazione dei fondi strutturali (2000-2006) e per i piani nazionali per l'occupazione (NAP).

La necessità di definire un nuovo approccio alla Strategia Europea per l'Occupazione è dovuta, secondo l'UE, anche ai profondi mutamenti avvenuti nel mercato del lavoro negli Stati Membri dell'Unione (Comunicazione della Commissione Europea COM 641 del 13/11/1998 – Modernizzare i Servizi pubblici dell'Impiego per sostenere la Strategia Europea per l'Occupazione). Nel documento si guarda agli SPI in stretta connessione con i NAP come istituzioni fondamentali dei mercati del lavoro nazionali in quanto principali veicoli di attuazione concreta della strategia occupazionale comunitaria.

3. Decentramento e Riforma della politica per l'occupazione in Italia:

3.1. Da competenze nazionali a competenze locali

Come auspicato dalla Commissione Europea, anche nel nostro Paese il nuovo sistema di SPI, disciplinato dal D.Lgs 469/1997, sta svolgendo un ruolo importante come strumento di politica attiva e di prevenzione della disoccupazione, all'interno di tutti i quattro pilastri dei vari Piani Nazionali per l'Occupazione (occupabilità, sviluppo dell'imprenditorialità, adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori e pari opportunità).

Per cogliere appieno l'importanza della realizzazione del nuovo sistema decentrato dei servizi per l'impiego, che ha investito l'insieme delle norme e degli istituti riguardanti il mercato del lavoro, occorre posizionarla nell'ambito del disegno complessivo di riforma della pubblica amministrazione, avviato con le cosiddette "Leggi Bassanini". Tra il "Patto per il Lavoro" siglato nel settembre del 1996, che prevede la messa in opera di politiche concordate per l'occupazione e la formazione e nel quale si sancisce la fine del monopolio pubblico del collocamento, così come peraltro richiesto dalla Unione Europea, e il decreto 469/97, inerente appunto il conferimento alle Regioni e Enti Locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, si colloca, infatti, la legge 59/97 e la 127/97 sul decentramento amministrativo. In tali leggi si prevede il trasferimento alle Regioni delle funzioni connesse con le politiche del lavoro. Si tratta di uno sforzo di ammodernamento dello Stato e di riorientamento dell'insieme della macchina amministrativa, finalizzato a rendere funzionali le istituzioni ed in sintonia con le esigenze della società, intesa come luogo dei rapporti sociali ed economici, e dei cittadini. Presupposti per superare l'autoreferenzialità e l'autotutela, caratterizzanti gran parte dei comportamenti della pubblica amministrazione, per porla al servizio della crescita economica e sociale.

La rinuncia al monopolio pubblico, con la conseguente apertura ai privati dell'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, va realizzata in un contesto di regole precise e controlli rigorosi, mutuati, in larga parte dalla consolidata esperienza degli altri Paesi europei.



L'organizzazione decentrata degli SPI vede le Regioni e le Province chiamate a svolgere la gran parte delle funzioni che precedentemente erano state assicurate dal Governo centrale attraverso i propri uffici periferici. Il rinnovamento permette di affiancare le politiche del lavoro con quelle della formazione professionale e dell'orientamento. Ciò è stato recepito nella definizione dei POR (Piani Operativi Regionali) cofinanziati dal FSE (Fondo Sociale Europeo), e poi nei Complementi di Programmazione, che ne hanno disciplinato le modalità di realizzazione.

La riforma del sistema degli SPI è stata supportata poi, da un accordo tra Governo e Regioni, stipulato in data 16/12/1998, che ha visto l'individuazione degli standard comuni di funzionamento degli SPI; in seguito, il 26/10/2000 Governo e Regioni hanno concordato le linee guida per la definizione di azioni per l'avvio della funzionalità dei Servizi per l'Impiego (Masterplan). Tali linee hanno ispirato i contenuti dei programmi operativi che Regioni e Ministero hanno presentato alla Commissione Europea a valere sul Fondo Sociale Europeo, nello specifico del Lazio, Obiettivo 3. La Commissione Europea, finanziandoli e approvandoli, ne ha sancito la piena compatibilità rispetto alle "guidelines" per l'occupazione. Le Regioni (compresa la regione Lazio), anche per evitare la perdita dei Fondi assegnati, hanno dovuto definire, entro dicembre 2002, gli obiettivi di messa a regime dei Servizi per l'Impiego fissati nei POR.

Infine, a supportare ulteriormente la riorganizzazione del sistema degli SPI, va ricordata la riforma del D.Lgs 181/2000, che ha visto impegnate sia le Regioni che il Governo, nel definire le modifiche più opportune da apportare al sistema, in modo da rivedere e migliorare gli strumenti di governo del mercato del lavoro, in linea con la concomitante riforma del Titolo V della Costituzione, che ha assegnato potestà legislativa concorrente alle Regioni in tema di politiche del lavoro, ed esclusiva in tema di formazione professionale. Lo stesso D.Lgs definisce lo stato di disoccupazione e fissa le azioni che i SPI devono compiere nei confronti di determinate categorie di disoccupati. Si giunge, attraverso diversi provvedimenti, ai nostri giorni con il D.Lgs.297/2002, che precisa ulteriormente le funzioni e i compiti dei servizi pubblici per l'impiego nonché i criteri di accesso dei privati.

Infine la Legge Delega (L.30 del 14 febbraio 2003) in "materia di occupazione e riforma del mercato del lavoro", recentemente approvata dal Governo, modificherà profondamente tutto il settore. Essa, esasperando la flessibilità, riduce ad appendice la formazione professionale, vero punto di forza per un qualificato mercato del lavoro. La precarizzazione dei rapporti di lavoro, deriverà da una serie di tipologie contrattuali, che azzereranno diritti acquisiti. Dalla lettura del testo, si evince la trasformazione del Collocamento a "residuo servizio pubblico", rendendo possibile l'intermediazione ai consulenti del lavoro, allargando lo spettro di attività per le agenzie interinali, facilitando la nascita di collocamenti privati e rendendo possibile, che "enti bilaterali" svolgano tutta la gamma dei servizi per l'impiego.

Nella riforma messa in campo dal Governo vi è un'idea precisa di un modello di sviluppo in cui l'unica competizione possibile è una competizione al ribasso dove i diritti e le tutele rappresentano solo dei costi, la valorizzazione dei saperi, della ricerca, dell'innovazione della qualità non interessa.

Per poter contrastare e contenere i guasti che possono derivare dall'attuazione piena dei principi espressi dalla legge è necessario che gli Enti locali, per le competenze loro assegnate, sviluppino i propri programmi operativi in linea con i dispositivi precedentemente assunti.

I Servizi pubblici per l'impiego vanno pertanto visti come l'area di maggiore attenzione e investimento di "policy", al fine di creare una strumentazione ottimale per concretizzare le prospettive delle politiche di prevenzione della disoccupazione e per garantire l'incontro domanda/offerta.



Il decreto legislativo di attuazione n.469/97 esprime infine la volontà del Governo, in armonia con la L.59/97 di assegnare un ruolo di primo piano alle Province (specie per quanto concerne il collocamento e i servizi per l'impiego), chiamando le Regioni prevalentemente ad un ruolo di programmazione, promozione, coordinamento, valutazione e controllo. L'esito di questa sfida è ormai affidato alla legislazione regionale con il pericolo che alla divisione di poteri tra Stato e Regioni si sostituisca la divisione di poteri tra Regioni e Province.

In tutto il percorso della riforma, un particolare rilievo va dato al grande apporto finanziario, proveniente dal Fondo Sociale Europeo, il cui mancato utilizzo anno su anno provocherà il disimpegno automatico di risorse da parte di Bruxelles. Tali risorse possono permettere, tramite l'avvio delle Misure A.1 e 3.1 dei POR, di rendere pienamente operativa, se ben finalizzata, la ristrutturazione dei Servizi territoriali per l'Impiego e di sostenere la strategia di qualità dei servizi. Le Province dovrebbero quindi svolgere un ruolo determinante mobilitando risorse finanziarie (in cofinanziamento con il FSE), investendo in risorse umane, progettando percorsi che coinvolgano le strutture locali ed allarghino le reti di operatività sul territorio. Si tratta di un lavoro organizzativo capillare che deve permettere il raggiungimento "sul campo" di risultati.

In particolare, le risorse destinate all'avvio della sperimentazione dei CPI dai POR, devono consentire:

- L'adeguamento strutturale dei CPI agli standard minimi previsti nell'accordo Stato-Regioni e nel Masterplan.
- La riqualificazione delle risorse umane.
- L'avvio dei servizi di prevenzione della disoccupazione e di incontro domanda/offerta.
- L'implementazione dei sistemi informativi lavoro locali in un'ottica di superamento delle difficoltà del Sistema Informativo Lavoro (SIL) nazionale che si dovrebbe configurare come programma in grado di connettere tra loro i vari sistemi locali.

3.2. *Dal collocamento ai servizi per l'impiego.*

L'azione dei governi di centrosinistra, attraverso la concertazione con le parti sociali, ha dunque avviato un radicale processo di decentramento e di riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego. Non si può dire che non ci sia stata produzione normativa e voglia di cambiare. Semmai si potrebbe dire che si è normato troppo e senza tenere in sufficiente considerazione i limiti dell'apparato amministrativo. E si deve aggiungere che si tratta di riforme avviate dal centrosinistra e consegnate poi, dal responso elettorale, al centrodestra, e dunque di riforme segnate da incertezze e discontinuità e messe in discussione dalle leggi più recenti.

La riforma avviata rappresenta una vera e propria rivoluzione copernicana per i Centri per l'impiego italiani. È ispirata da una logica che li vede come centri di consulenza e integrazione tra diverse istanze in un'ottica di occupabilità come inclusione sociale in cui la formazione iniziale, continua e permanente sono strumenti di acquisizione e rinnovo di competenze e di diritto alla cittadinanza sociale.

Prima gli uffici del lavoro erano quasi esclusivamente delle strutture incaricate della gestione dell'anagrafe del lavoro. Il vecchio ufficio di collocamento sembrava, infatti, racchiudere in sé l'insieme dei difetti che la riforma della pubblica amministrazione intende correggere. I suoi limiti sono universalmente noti. Ridotto allo sportello per la certificazione dello stato di disoccupazione e incapace di svolgere una qualsivoglia funzione nell'ambito del rapporto tra domanda ed offerta di lavoro, ha finito per mortificare le risorse interne e risultare del tutto inutile all'utenza. Dal collocamento tradizionale, attraverso il quale accedeva ad un impiego una quota residuale di



disoccupati, si è voluto operare il passaggio ad un insieme di servizi volti a sostenere l'inserimento e lo sviluppo lavorativo.

Oggi nell'ambito dell'approccio preventivo, i CPI devono realizzare tutta una serie di attività per agevolare l'entrata di giovani, adulti, donne e soggetti svantaggiati, nel mercato del lavoro. Si va dalla promozione di attività di formazione, allo sviluppo di sistemi di orientamento a livello territoriale, anche tramite l'intervento di soggetti esterni rispetto al personale dei Centri per l'Impiego. Le iniziative attivate hanno, in particolare, riguardato azioni di consulenza individualizzata, bilancio di competenze, accompagnamento alla transizione da scuola a lavoro, esperienze in ambiente lavorativo nelle loro diverse modalità, tra cui stages e tirocini formativi.

I nuovi servizi sono chiamati ad operare un ribaltamento logico nel concepire la loro funzione. Le procedure burocratiche, la certificazione, che ne hanno costituito l'essenza, devono essere drasticamente ridotte a vantaggio di un rapporto con l'utenza e una proiezione esterna.

Da ufficio a servizio significa in primo luogo abbandonare la logica di sportello per posizionarsi su quella di centro operativo capace di agire nel territorio, di monitorare e conoscere l'esigenza della domanda e orientare conseguentemente quella dell'offerta. Non solo. Seppure con compiti più vasti, resta ai Centri per l'impiego e più in generale a tutto il sistema pubblico il compito di rivolgersi prioritariamente ai soggetti appartenenti allo svantaggio sociale. Restano strumenti attraverso i quali combattere l'esclusione sociale e prima di tutto quella lavorativa: occupabilità come inclusione sociale. Ciò accentua la necessità della proiezione esterna, soprattutto nella fase di avvio della riforma e del suo primo consolidamento, non necessariamente conosciuto o facilmente percepibile dall'esterno.

Tendenzialmente chi è in cerca di lavoro o pensa a riposizionarsi nel mercato del lavoro esclude l'ipotesi di rivolgersi a quello che per lui resta il collocamento e tale resterà fino a che non riuscirà a percepire altro. Da questo punto di vista, a prescindere dalla confusione generata dal testo e dalle successive circolari interpretative, i compiti assegnati ai Servizi per l'impiego dal Decreto 181, se affrontati in maniera non burocratica, possono costituire un primo momento di individuazione dei compiti dei nuovi servizi che nel momento in cui chiamano gli iscritti alle liste per il colloquio, attuano quanto definito dalle linee guida dettate dal Consiglio europeo di Lussemburgo. Lì viene stabilito che ad ogni disoccupato devono essere offerte le possibilità di lavoro tramite strumenti che agevolino il reinserimento o mediante un'azione di orientamento volta all'individuazione, progettazione e riprogettazione di proprio percorso professionale coerente con il progetto di vita.

In modo particolare, così come è stato concordato con il Fondo Sociale Europeo e definito nei Marsterplan Nazionale e della Regione Lazio, va pienamente realizzato nella forma estesa, entro la data concordata del 2006 :

- L'incrocio domanda offerta facendo ricorso esteso alle tecnologie di informazione e comunicazione.
- Un servizio di accoglienza personalizzata.
- Un'attività di orientamento, all'interno della quale il bilancio di competenze deve assumere un rilievo significativo.
- Delle azioni mirate all'inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani ed adulti nella logica dell'approccio preventivo, di uomini e donne fuori del mercato del lavoro da più di sei o dodici mesi, di gruppi svantaggiati, promuovendo la partecipazione femminile al mercato del lavoro.
- Il superamento del dualismo tra aree professionali forti e aree professionali deboli del Mercato del Lavoro.



- Un servizio di consulenza e informazione alle imprese, con uno sportello espressamente dedicato a tale servizio.
- Anticipare le obsolescenze professionali per la prevenzione e gestione delle crisi aziendali e di degrado economico locale.
- Realizzare di una rete di servizi per l'adempimento dell'obbligo formativo.
- Diffondere delle informazioni attraverso il web in modo da rendere disponibili in tempo reale le offerte di lavoro provenienti dalle imprese.

Per predisporre interventi mirati sui fabbisogni dell'utenza, diventa fondamentale aver predisposto una struttura amministrativa consolidata, che permetta di far conto su apparati collaudati, anche se da indirizzare su compiti nuovi.

In tali casi è possibile essere in grado:

- di costruire una mappa dei giovani sul territorio rispetto alla loro posizione "formativa", verificando chi sta a scuola, chi nella formazione professionale, chi nell'apprendistato e chi ha abbandonato;
- di predisporre interventi, con i Centri per l'impiego, per reinserire i giovani a rischio nel sistema formativo;
- di riavviare gli interventi di formazione professionale progettando anche percorsi individualizzati rispetto ai bisogni;
- di organizzare attività di informazione ed orientamento di larga scala anche attraverso manifestazioni e "saloni dell'orientamento".

4. Provincia, quale ente intermedio nella logica della sussidiarietà, agente per lo sviluppo del territorio in un'ottica di decentramento:

Tutta l'attività della Provincia deve operare in una logica di rete che consenta di ricercare l'integrazione a livello territoriale, utilizzando le diverse strutture presenti valorizzandone la specializzazione. La capacità di fare rete da parte dei singoli servizi è un fattore nevralgico. Fare rete è qualcosa che è di più dalla capacità di coordinarsi, in quanto si tratta di definire e sviluppare progetti comuni, per mettere a frutto complementarità. Si tratta di attitudini che vanno sollecitate e che richiedono un intervento delle Regioni e delle Province fin dalla fase programmatica, inserendo elementi premianti per i soggetti capaci di lavorare in questo senso, sviluppando opportune funzioni di marketing territoriale per esempio nell'accesso alle opportunità legate agli obiettivi e risorse comunitarie.

Occorre una forte regia a livello provinciale con un'articolata strategia rispondendo alla domanda di governance.

I nuovi Servizi decentrati per l'impiego possono raggiungere risultati importanti per quanto riguarda la razionalizzazione, il potenziamento ed il coordinamento dei soggetti territoriali, pubblici e privati, connessi alle politiche per l'occupazione. Possono svolgere la funzione di "catalizzatori" di una pluralità di servizi finalizzati sia alla lotta alla disoccupazione che all'allargamento dell'occupazione. Le interazioni con altri soggetti locali possono venire attivate sia attraverso la creazione di servizi on-line, condividendo un portale comune e banche dati, sia attraverso l'offerta coordinata di servizi integrati, che viene strutturata per mezzo di convenzioni, contratti e collaborazioni tra SPI e Agenzie private, sindacati, associazioni d'impresе, aziende sanitarie locali, camere di commercio, centri di formazione professionale, cooperative ed enti non governativi.



Il FSE può dare un importante sostegno attuando la programmazione concordata, la quale, prevedendo una gamma di azioni finalizzate alla messa a regime dei sistemi regionali di Servizi per l'Impiego, può permettere la modernizzazione dell'intero sistema.

4.1. *La Provincia integratrice dello sviluppo locale con il welfare locale*

Il decentramento, strumento per la realizzazione dello sviluppo locale, nasce come necessità dettata da due esigenze convergenti e strettamente connesse.

Da un lato si intende restituire efficienza ed efficacia alla pubblica amministrazione in tutte le sue articolazioni e quindi anche nella erogazione dei servizi. Si diffonde, infatti, il ricorso a soggetti esterni per la gestione di servizi, per potersi avvalere di professionalità non presenti, o comunque non attivabili, nelle piante organiche. Contestualmente a tali aperture si evidenzia per l'amministrazione pubblica la necessità di un proprio rafforzamento nelle capacità di esercitare funzioni di governo, indirizzo e controllo, in modo tale da essere in possesso delle competenze necessarie per poter compiere affidamenti coerenti con i propri indirizzi ed essere in grado di poter valutare la qualità dei servizi erogati. Non si tratta di mutamenti insignificanti. Si richiede infatti l'acquisizione di competenze che permettano di superare una valutazione puramente formale e amministrativa a vantaggio di processi valutativi e di monitoraggio basati sulla identificazione di indicatori di qualità.

Dall'altro, anche in virtù delle indicazioni comunitarie, si afferma la centralità dello sviluppo locale e con esso quella di strutture di servizio capaci di interagire con il territorio e con i diversi attori locali. Il riferimento allo sviluppo locale non deve far pensare che si guardi solo alla crescita economica di un determinato territorio. Con questo binomio si intende una crescita complessiva che contempla gli aspetti culturali, sociali, oltre che quelli economici. Da questo punto di vista, semmai, si deve segnalare come segni il passo l'intervento mirato ad una riforma dei servizi sociali e che porti al completamento della riforma del welfare nelle sua articolazioni locali. L'intervento mirato dei servizi per l'impiego sia nel caso si tratti di persone sia nel caso si tratti di imprese, nell'incontro dinamico di domanda e offerta, ci porta dentro una nuova visione del welfare.

Nella crescita sociale ed economica che ha caratterizzato la società italiana fondamentale è stato il ruolo dello stato sociale. Esso ha garantito diritti fondamentali a tutta la popolazione, primi fra tutti la salute e l'istruzione. Oggi però si affermano nuove esigenze e bisogni. Per affermarsi il nuovo welfare non basta più la garanzia della quantità nella erogazione di buoni servizi (valutabili sul piano qualitativo) e nella presenza dello Stato. Si richiede che sia forte l'elemento relazionale, un agire comunitario e non vi una semplice erogazione. L'accento si sposta quindi sulle modalità, sulla rottura di un diaframma separa l'operatore dall'utente. Lo sviluppo locale, dunque, come una sorta di nuova frontiera dove si misura la capacità di un rinnovato intervento pubblico e quella dei diversi attori locali in un'ottica di concertazione. In questo caso la concertazione assume una valenza strategica e riveste un carattere progettuale, senza ridursi ad una funzione puramente strumentale.

4.2. *Soggetto istituzionale gestore della politica attiva del lavoro e integratore delle politiche formative*

Abbiamo visto come con le leggi di riforma la Provincia diventa l'istituzione con i maggiori ambiti di intervento e di potere in materia di formazione e lavoro. Se il miglioramento della occupabilità e della qualità dell'occupazione sono gli obiettivi più importanti delle riforme in questione, questi si sostanziano nel:

- favorire lo sviluppo locale tramite politiche attive del lavoro e di creazione d'impresa;
- predisporre servizi pubblici per l'impiego di orientamento e di incontro domanda offerta di lavoro, mirati sulle esigenze delle persone, delle imprese, del territorio;
- ridurre la disoccupazione giovanile di lunga durata, piaga caratteristica del nostro paese;
- dare supporto alle persone nella gestione delle fasi di transizione più difficili della loro vita (dalla scuola al lavoro, dal lavoro a un altro lavoro, dalla disoccupazione al lavoro);
- elevare il livello di scolarizzazione e ridurre la dispersione scolastica, anche attraverso la formazione professionale e l'apprendistato (obbligo formativo);
- programmare, progettare ed erogare una formazione legata ai fabbisogni professionali delle imprese e attenta alle aspettative degli utenti;

L'integrazione tra i sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, che è in larga parte da costruire come elemento prioritario del programma della Provincia, costituisce un rafforzamento del sistema complessivo, che può mettere a disposizione maggiori opportunità, ottimizzando e rendendo sinergico l'uso delle risorse. Richiede però la capacità di interazione tra i diversi attori dei tre sistemi e di questi con l'esterno, supportata dalla capacità analitica e progettuale.

5. Concertazione per lo sviluppo economico territoriale.

In un'ottica di concertazione istituzionale va recuperato per intero il ruolo di programmazione della Provincia, in un rapporto di copianificazione e di codecisione con i Comuni avendo a riferimento le indicazioni regionali, nazionali e comunitarie.

Le Regioni e le Province, in conseguenza delle attribuzioni conferite, devono sviluppare la funzione nevralgica della concertazione. Cogliere appieno tale sollecitazione, nella piena coniugazione del tema dello sviluppo locale, significa attivare interlocuzioni tra gli attori economici, sociali ed istituzionali. Da ciò ne consegue che la Provincia deve agire come un soggetto capace di costruire proposte e programmi nella relazione con gli altri. Il consenso va ricercato attraverso la costruzione di percorsi che identifichino ipotesi e progetti condivisi nell'attuazione e gestione dei propri servizi. Un uso integrato e finalizzato dei diversi strumenti di politica attiva del lavoro, a partire dall'orientamento e dalla formazione, concepiti in modo integrato con l'istruzione, non può che trovare giovamento da un simile approccio. Senza questo tipo di iniziativa è difficile immaginare come i nuovi Centri per l'impiego e le altre strutture operative possano conseguire risultati nella gestione delle funzioni specifiche che riguardano l'utenza svantaggiata.

5.1. Ruolo da far assumere alle parti sociali

Nel momento in cui la concertazione abbandona la sua interpretazione puramente strumentale per affermarsi quale logica d'approccio al tema dello sviluppo locale e alle necessarie relazioni che lo animano, si evidenzia l'importanza attribuita ai diversi attori sociali ed in particolare alle parti sociali. Il settore pubblico deve mantenere il proprio ruolo di "soggetto terzo", laddove si manifesta un interesse generale da tutelare, rispetto agli interessi dei singoli o delle organizzazioni di rappresentanza sociale. Ma, ciò detto, occorre proporre un ruolo delle parti sociali che vada oltre la partecipazione a organismi di varia natura, ma tutti sostanzialmente consultativi/concertativi. Va assunta una più marcata funzione di co-governo dei processi

attraverso organismi trilaterali nei quali decidere sia la qualità e l'organizzazione dell'offerta formativa provinciale, sia le caratteristiche e i contenuti dei servizi per l'impiego.

Si intende cioè sperimentare sedi decisionali nelle quali le parti sociali, lontane da ogni tentazione gestionale organizzativa, possano essere corresponsabilizzati nella individuazione degli interventi di sostegno alle persone e alle imprese nelle loro diverse e difficili fasi di transizione. Le parti sociali devono assumere un peso rilevante nella definizione delle linee di progettazione e realizzazione delle funzioni di sostegno alla politica attiva occupazionale sul territorio.

Possono diventare soggetti primari:

- nella individuazione delle caratteristiche del mercato del lavoro locale anche in termini di individuazione dei fabbisogni professionali.
- nell'integrazione con l'articolazione locale dei fondi interprofessionali per l'erogazione della formazione continua.

5.2. *Ruolo dei Patti formativi all'interno dei Patti territoriali.*

In raccordo con il Comune e gli Assessorati provinciali competenti, la Provincia può rivedere e aggiornare le proprie competenze in funzione dello stimolo alla crescita economica e quindi per l'aumento delle occasioni di lavoro. Ci sono settori quali: l'ambiente (sviluppo parchi, difesa del suolo, smaltimento rifiuti), il turismo, l'agricoltura, la cultura dove la Provincia ha a malapena amministrato, che possono essere gestiti attraverso una programmazione per obiettivi e la realizzazione di accordi di programma e patti territoriali in grado di sviluppare le diverse vocazioni locali ed il ruolo delle parti sociali. All'interno di questi devono essere definiti patti formativi in quanto parte integrante e qualificata di tali accordi.

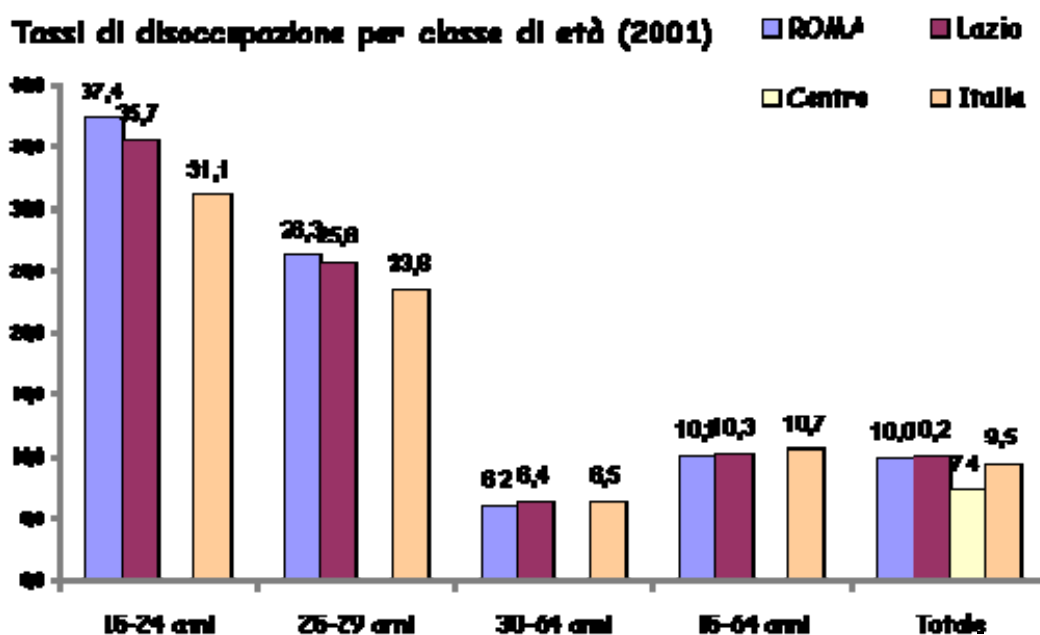
Piani d'Area di attuazione del DOCUP, PRUSST, Programmi integrati di valorizzazione turistica.

6. Politica attiva del lavoro in un approccio integrato dell'incontro domanda offerta.

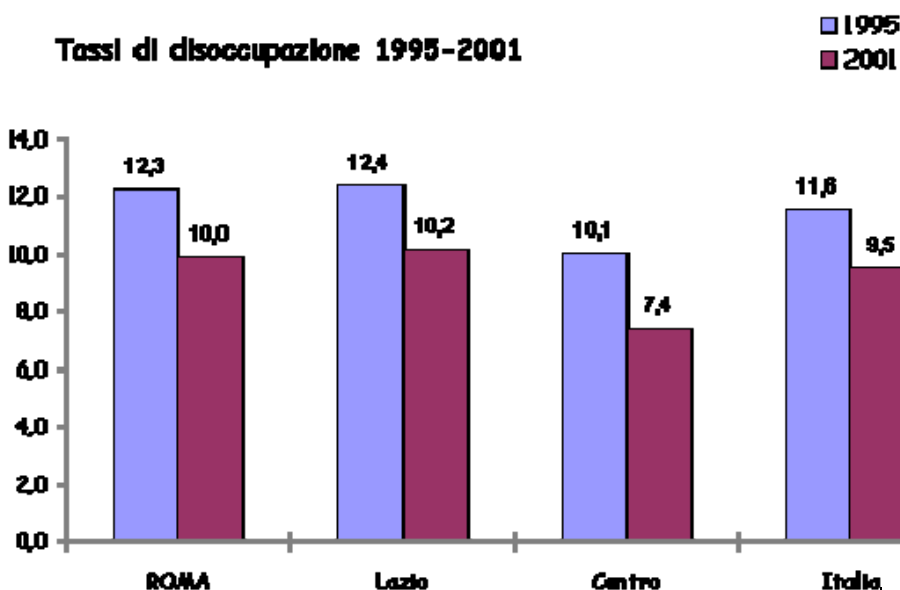
6.1. *Analisi del mercato del lavoro,*

Quello che maggiormente preoccupa è la complessiva staticità della situazione nel corso degli anni. Il tasso di disoccupazione nel 1995 era infatti solamente di 1,2 punti percentuali superiore a quello attuale. Disaggregando per classi di età questa misura, troviamo una situazione decisamente critica nelle classi di età più giovani (fino ai 29 anni), con all'incirca il 26% di disoccupazione. La situazione in queste classi permane critica nonostante un recupero fatto osservare negli ultimi tempi. Dal 1995 al 2001 il tasso della classe 15-24 anni è sceso dal 48,1 al 37,4%, mentre quello della classe di età successiva è sceso dal 34,1 al 26,3%. In controtendenza la situazione che si osserva nella classe fra i 30 ed i 64 anni, in cui si registra un aumento del livello di disoccupazione (dal 6 al 6,2%). Il mercato del lavoro della provincia fa segnare anche altre peculiarità come ad esempio la più alta percentuale di addetti dediti a settori diversi dall'agricoltura e dall'industria, (81,8% nel terziario) e per quanto riguarda l'incidenza degli occupati alle dipendenze 75,5%.

Tassi di disoccupazione per classe di età (2001)



Tassi di disoccupazione 1995-2001



L'andamento qualitativo del mercato del lavoro ha per tendenza la crescita delle forze di lavoro per la forte immissione di donne sul mercato del lavoro per la minore diminuzione degli uomini. Ciò si coniuga con una crescita, seppure di minore intensità delle non forze di lavoro (soprattutto pensionati). Il tasso di attività rimane quasi stazionario.

Dal punto di vista della composizione per età, i tassi di occupazione, mettono in evidenza come le perdite siano tutte a carico della popolazione adulta, con la sola eccezione delle donne mentre aumentano i livelli occupazionali dei più giovani. Rimane rilevante il divario di genere.



Negli ultimi anni lo squilibrio tra domanda e offerta di lavoro è andato lentamente diminuendo.

I lavori con orario ridotto sono svolti principalmente da forza lavoro femminile e presenti soprattutto in agricoltura e nel terziario. Le collaborazioni coordinate e continuative sono in forte incremento superiore a quanto registrato in Italia. Lenta invece la diffusione del lavoro interinale.

Cresce la pressione dei cittadini extracomunitari sul mercato del lavoro con un considerevole aumento del numero di iscritti al collocamento. Basso e invece il numero di extracomunitari avviati al lavoro attraverso le strutture del collocamento il che autorizza a sopporre una forte quota di lavoro irregolare. La considerazione è rafforzata dall'alta incidenza di irregolari stranieri nei servizi.

Anche se tra il 2001 e il 2002 l'occupazione regionale è cresciuta di 67.000 unità di cui circa la metà nel terziario, l'incremento nell'agricoltura e nell'industria appare più un rimbalzo congiunturale rispetto ad un trend di flessione di più lungo periodo. I servizi sono l'unico settore in cui si è registrato finora un continuo incremento occupazionale. La crescita è da attribuire anzitutto al comparto dei servizi alle imprese ed altre attività professionali ed imprenditoriali, ma anche il commercio, alberghi e ristoranti e la Pubblica Amministrazione hanno conosciuto un buon incremento mentre i settori dei trasporti e comunicazioni e dell'intermediazione monetaria fanno registrare un decremento occupazionale consistente. La buona tenuta occupazionale nel terziario (che si conferma principale volano dello sviluppo regionale) non è, tuttavia, priva di qualche contraddizione: basti considerare il ridimensionamento degli addetti delle imprese commerciali al minuto, correlato alla crescita di occupati nella grande distribuzione.

Sintetizzando, si può affermare che le persone in cerca di occupazione sono costituite per la maggior parte da adulti con nessuna o poche esperienze di lavoro e un titolo di studio medio-alto anche perché la forza lavoro fornita di diploma di scuola secondaria superiore e di laurea ha un differenziale rispetto alla media nazionale di ben 11.2 punti.

La conseguenza di un assetto di tal natura è costituito da un insufficiente sviluppo della base produttiva industriale che, anzi, fornisce segnali di ulteriore indebolimento (con l'eccezione di alcune aree territoriali di eccellenza e di qualche comparto produttivo – in primis, le costruzioni) e di scarsa dinamicità: basti considerare che, quello laziale, è un sistema economico sostanzialmente orientato verso il mercato interno.

Va riducendosi la presenza di imprese medio grandi, che aveva connotato il tessuto industriale delle aree "Cassa del Mezzogiorno", con un incremento di piccole e piccolissime imprese.

Una particolare debolezza è costituita dall'occupazione autonoma che rappresenta una quota esigua dell'occupazione totale. inferiori alla media regionale.

E' diminuito a Roma il tasso di disoccupazione, che continua a mantenersi, seppur di poco, al di sotto del valore medio regionale. In particolare si ridimensiona il tasso di disoccupazione femminile. Decresce anche il tasso di disoccupazione giovanile in misura più accentuata per le donne.

6.2. *Un quadro previsionale sugli andamenti del mercato del lavoro*

Sul fronte della domanda di lavoro, le imprese prevedono di assumere nel 2003 per il 52,2% dei casi personale di livello di istruzione medio-alta. Attualmente si registra una difficoltà nel reperire manovali nel settore delle costruzioni edili (segnalata dal 77,8%), di programmatori informatici (56,7%), di specialisti in informatica (44,9%), di addetti ai servizi di sicurezza e vigilanza (39,2%). Rispetto al totale delle assunzioni previste per il 2003, le imprese richiedono un 33,3% di personale in possesso di conoscenze linguistiche e un 45% di quelle informatiche. La domanda di lavoro è



concentrata su qualifiche medio-alte del settore terziario sia di lavoro dipendente che parasubordinato e autonomo.

Sul medio lungo periodo, considerando lo scenario industriale tra il 2001 ed il 2011, la piccola e media impresa e la microimpresa innovativa sono le uniche che hanno la possibilità potenziale di un aumento attraverso la specializzazione nell'erogazione di servizi di networking e di contenuti. La riconversione in multiutilities di gruppi quali Acea, Autostrade ed Enel ha creato premesse e aspettative di miglioramento del tasso di occupazione. Il numero di addetti al 2006 rispetto al 2001 dovrebbe aumentare del 15,7% per un totale di oltre 151.000 unità con adeguate politiche di superamento dello skill shortage (mancanza di professionalità qualificate richieste dallo sviluppo della società della conoscenza); in tal caso le imprese potrebbero superare la quota 18.000 registrando un incremento pari all'11,5%.

Sul fronte dell'offerta di lavoro, secondo le ultime previsioni demografiche, la popolazione della provincia è destinata a subire, nei prossimi anni, un progressivo invecchiamento. Le classi di età giovanili (15-24 anni) scenderanno di oltre il 22%. Viceversa gli adulti con meno di 65 anni aumenteranno.

Per tradurre questi valori in termini di offerta di lavoro è necessario fare delle ipotesi circa i futuri tassi di attività.

Considerato che negli ultimi quattro anni la tendenza è stata di limitata crescita della partecipazione al mercato del lavoro, si può ragionevolmente ipotizzare che i tassi di attività quanto meno non aumenteranno, una ipotesi, comunque, che non tiene conto del peso certamente non marginale rappresentato dal lavoro sommerso. Per quanto riguarda i giovani tale aspettativa è rafforzata da altre tre osservazioni: 1) l'orientamento dei giovani a continuare la scuola dopo l'attuale obbligo scolastico; 2) l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni; 3) minore stimolo dell'offerta di lavoro dei 15-19enni anche in considerazione che l'avviamento precoce al lavoro avviene nel settore industriale, che nel Lazio ha un peso assai ridotto e in diminuzione.

Alla luce di quanto detto si può stimare una riduzione dell'offerta di lavoro giovanile al 2005 ed un aumento dell'offerta di lavoro da parte degli adulti con i conseguenti problemi della riqualificazione professionali di questi ultimi.

Se la domanda di lavoro verso i giovani rimanesse invariata, le dinamiche demografiche in atto porterebbero entro il 2006 a dimezzare il numero dei giovani in cerca di occupazione. Viceversa i disoccupati adulti, sempre a parità di domanda di lavoro, salirebbero.

6.3. *Possibilità di interventi sul Mercato del Lavoro*

A fronte di queste evidenze e tendenze del mercato del lavoro è opportuno soffermarsi sulla qualità della domanda di lavoro che appare spesso caratterizzata dall'incapacità di valorizzare adeguatamente una forza lavoro dotata di qualificazione crescente: industria e servizi (anche quelli tradizionalmente definiti "avanzati") sono accomunati dalla propensione ad impiegare prevalentemente risorse umane con non rilevante bagaglio di conoscenze. La domanda prevalente di lavoro potrebbe infatti essere soddisfatta, nella grande maggioranza dei casi, da un'offerta in possesso di qualifiche professionali adeguate a diplomi tecnico-professionali corredati dalle opportune capacità operative. Viceversa si affaccia sul mercato del lavoro un numero crescente di persone, donne in particolare, con livelli di istruzione di base decisamente più elevati anche se non sempre corredati dalle opportune competenze specialistiche e trasversali (ad esempio linguistiche ed informatiche).

La composizione qualitativa dell'offerta di lavoro rimane sbilanciata verso percorsi formativi che non corrispondono alle esigenze di un tessuto produttivo in trasformazione. Assieme all'offerta deve essere riorientata e riqualificata anche la domanda di lavoro al fine di sostenere percorsi di riqualificazione del tessuto produttivo economico e sociale e dei processi di sviluppo settoriale e territoriale puntando di più sull'economia della conoscenza e sull'aumento della qualità dell'offerta di prodotto e servizi.

Alla scarsa vivacità della domanda di lavoro, dal punto di vista qualitativo o comunque alla difficoltà di far incontrare domanda e offerta di lavoro, si unisce la crescente propensione ad assumere personale secondo modalità contrattuali flessibili e scarsamente strutturate. Il risultato è, un depotenziamento implicito della quantità della domanda, una impossibilità, data la precarietà del rapporto di lavoro, di valorizzare nel tempo una forza lavoro caratterizzata da livelli crescenti di competenze e quindi la difficoltà di assorbire in misura consistente il volume di disoccupazione esistente.

Da quanto sommariamente descritto emerge, anzitutto, la necessità di ben qualificare il ruolo dei nuovi Servizi per l'impiego, come luogo territorialmente adeguato di riduzione, se non abolizione, dell'attuale difficile incontro tra domanda ed offerta di lavoro. La situazione attuale è caratterizzata da un forte incremento di modalità di impiego a carattere flessibile e temporaneo; da un limitato aumento del lavoro indipendente; l'aumento dei pensionati, specialmente donne; incremento dei tassi di disoccupazione per gli adulti e quelli di lunga durata di cui la maggiore criticità è data dai lavoratori sopra i 45 anni; elevato differenziale tra tassi di disoccupazione femminile e maschile; elevato tasso di interruzione della frequenza scolastica per gli uomini; elevato tasso di abbandono scolastico, in particolare per gli Istituti Tecnico professionali; basso tasso di occupazione dei diplomati; elevato tasso di disoccupazione maschile, nel caso di possesso di licenza elementare o nessun titolo di studio; elevato tasso di disoccupazione femminile, nel caso di possesso di titolo di studio medio alto; insufficiente tasso di occupazione giovanile.

6.4. *Individuazione fabbisogni professionali.*

Il problema della rilevazione delle competenze per i profili professionali che si richiedono nelle attuali mutate (e mutevoli) condizioni del mercato del lavoro è piuttosto complesso. Richiede di definire le modalità di rilevamento dei fabbisogni professionali in quanto finora non si è riusciti a far interagire l'analisi dei fabbisogni professionali su un territorio con quella dei vari settori economici. Ciò ha impedito di realizzare un soddisfacente raccordo fra domanda e offerta di lavoro. Un peso non irrilevante ha costituito la difficoltà di riconoscimento, accreditamento e certificazione delle competenze acquisite in contesti extra-scolastici e di vita quotidiana.

La questione del rilevamento dei fabbisogni professionali vede da qualche anno impegnate diverse strutture bilaterali e della società civile, ma l'utilizzo per la programmazione dell'offerta formativa sul territorio è stato ancora molto problematico. Mancando una base di dati sufficientemente leggibile e aggiornata, molti dei profili professionali proposti dall'offerta formativa sono risultati inadeguati o obsoleti oppure hanno avuto scarsi riscontri nelle pratiche professionali reali.

La complessità delle procedure per l'identificazione dei fabbisogni di competenza, mette in luce la necessaria convergenza di forze e organismi diversi volti alla definizione corretta e aggiornata delle competenze richieste e l'esigenza che si realizzino reti di collegamento indispensabili fra coloro che a diverso titolo operano in questo settore. Questo richiede un organismo autorevole che definisca i metodi di rilevazione e ne permetta l'intreccio tra territorio e settori merceologici. Appare qui fondamentale il ruolo che gli enti locali possono svolgere un ruolo di catalizzatore per



tali intrecci che favorisca l'identificazione dei fabbisogni formativi e conseguentemente per l'erogazione della formazione.

Nell'impostare una strategia di azione e di promozione dei loro servizi verso le imprese, i centri per l'impiego devono vantare servizi pubblici efficienti e gratuiti in tema di mercato del lavoro. Una regolazione efficace dell'offerta lavorativa, percepita dalle imprese fa acquisire al territorio un vantaggio concorrenziale di grande valore nella competizione globale, è quindi uno strumento potente di marketing territoriale.

Per far ciò occorre avere una conoscenza analitica del sistema produttivo locale, individuare i settori in crescita, avere contatti diretti con associazioni imprenditoriali, aziende, scuole, centri di Formazione e Municipi. Solo così si può rispondere alle aspirazioni e alle esigenze della popolazione.

7. Ruolo della formazione per una politica attiva del lavoro

I diritti, le opportunità, le possibilità di conoscere, d'incontrare, di aggiornarsi dipendono dal tempo e dalle modalità di apprendimento che il sistema formativo mette a disposizione. Si deve partire dall'assunto che la scuola pubblica italiana è stata il più potente fattore di promozione sociale e di diffusione del sapere della nostra storia unitaria. Bisogna però tenere conto delle difficoltà a riuscire a star dietro all'evoluzione del contesto economico e sociale cosa che richiede alla scuola di assumersi compiti più vasti di quelli di un tempo. Prenderne atto e puntare sulla ricca presenza di istituzioni culturali e della ricerca per migliorare la qualità della formazione è il primo compito. Avendo questa ispirazione culturale si potrà sfuggire, con maggior forza, all'accusa di piegare la formazione alla sola logica della produttività orientandola ad accrescere le opportunità di sviluppo sociale del territorio.

Per tale ragione il trasferimento della competenza gestionale della formazione professionale alla Provincia deve essere l'occasione per l'Ente Locale per formulare precise proposte di qualificazione dell'intero sistema, aderenti alle esigenze del proprio territorio. Ciò sarà possibile se verrà ripresa un'attività di ricerca economica e sociale da cui far scaturire la programmazione degli interventi.

7.1. Livelli di istruzione e formazione

Il Lazio e la Provincia di Roma, rispetto ai livelli di istruzione e formazione si posizionano su un livello superiore alla media italiana. Il tasso di scolarità laziale risulta particolarmente elevato, superando di quasi dieci punti il tasso nazionale. Da un lato è notevolmente contenuto il numero di persone (donne, in particolare) prive della licenza media (Lazio: 31,2%; Centro-Nord: 36,9%). D'altro canto, è elevata la percentuale di soggetti in possesso di diploma secondario superiore (26,2% Lazio; 20,5% Centro-Nord). Oltre il 72,7% degli studenti giunge alla maturità entro il 19esimo anno di età (+9% rispetto all'Italia). Positivo, infine, il dato riguardante i laureati (6,4% sul totale della popolazione), presenti in misura percentualmente superiore nel Lazio con l'intero territorio nazionale (5,1%).

Indagini realizzate in ambito regionale e l'analisi dei dati Istat hanno messo in evidenza i momenti critici e gli ostacoli che si frappongono alla prosecuzione degli iter formativi: su 100 studenti che si iscrivono alla media inferiore nel Lazio, 88 concludono positivamente la scuola dell'obbligo (Italia: 86), 82 passano alla media superiore (Italia: 74), 61 conseguono la maturità (Italia: 55), 57 si

iscrivono alla università (Italia: 40). Rispetto all'Italia nel Lazio si osserva un tasso più elevato di passaggio dalla media inferiore a quella superiore (99,1% contro il 92,6%). Se dunque quasi la totalità dei giovani prosegue il proprio percorso formativo dopo l'obbligo scolastico, numerose sono invece le bocciature e gli abbandoni che si verificano nella secondaria superiore e all'università, anche se in misura più contenuta della media nazionale. Negli Istituti Tecnici e Professionali i tassi di bocciatura e di abbandono sono i più alti in assoluto: 25% di bocciati nel Lazio (24% in Italia) al primo anno, 20% di bocciati nel Lazio (18% in Italia) al secondo anno.

Riguardo alla formazione professionale i corsi programmati dalla regione rappresentano il 9,1% di quelli messi in cantiere nell'intera ripartizione geografica del Centro-Nord. La formazione professionale nel Lazio è finalizzata principalmente alla realizzazione di corsi di I livello (37,8% del totale, contro il 24,4% della media nazionale e il 18% dell'insieme delle regioni del Centro-Nord) e destinati alla riqualificazione dei disoccupati (24,9%, valore questo quasi doppio di quello della ripartizione geografica di riferimento).

Tuttavia all'incremento della qualificazione non fa riscontro una adeguata domanda occupazionale. Uno dei fenomeni più rilevanti, nel Lazio è rappresentato, infatti, dalla presenza di un potenziale di lavoro non impiegato, con livelli crescenti di istruzione.

Negli ultimi anni si è assistito ad una diminuzione del tasso di occupazione tra coloro hanno solo la licenza elementare (-2 %) e, sia pure in misura minore, tra i diplomati (-0,7 %). Sono invece cresciuti i livelli occupazionali dei laureati (+0,3 %) e, soprattutto, delle persone con licenza media inferiore (+0,9 %).

Dall'analisi di questi dati si rafforza l'esigenza di creare le condizioni necessarie per stimolare una maggiore qualificazione e finalizzazione della domanda di lavoro.

7.2. Caratteristiche dell'offerta formativa

L'offerta formativa è vastissima e, apparentemente soddisfa ogni esigenza di candidati e datori di lavoro. Si tratta, però di un'offerta ancora troppo rivolta ai settori maturi dell'economia: alberghiero, commercio, elettricità, grafica, meccanica, artigianato, riparazione autoveicoli per esempio. Ciò si traduce in uno spreco di risorse, di difficile quantificazione, dato che allo svolgimento di centinaia di ore di formazione su materie non più richieste dalle imprese, corrispondono non solo attese e speranze, ma anche l'utilizzazione non efficace dei finanziamenti pubblici.

Occorre definire un modello organizzativo di gestione della formazione professionale, sulla base dei compiti e delle funzioni che la Regione dovrà ulteriormente delegare. In questa ottica è necessaria la stipula di un Patto per il lavoro e la formazione a livello provinciale per delineare una strategia di interventi per il prossimo quinquennio. Si tratta di un tema che si connette per alcuni aspetti a quello più generale della valutazione della formazione che è oggi al centro dell'interesse di esperti e studiosi di diversa provenienza culturale.

Nella prospettiva della formazione continua (quella rivolta ai lavoratori in produzione) e della formazione permanente (rivolta ai soggetti in quanto cittadini in una dimensione di life long learning) il riconoscimento e l'accreditamento di competenze acquisite al di fuori di contesti istituzionali appare un compito primario degli enti deputati alla formazione e al sostegno di quelle attività di retraining che consentano ai soggetti il reinserimento nel mercato del lavoro.

Nel sistema formativo nel suo complesso vanno individuate le forme di raccordo adeguate per la certificazione delle competenze acquisite, senza penalizzazioni per coloro che hanno seguito itinerari non istituzionali per acquisirle.

8. Integrare scuola, formazione, lavoro e servizi pubblici per l'impiego.

8.1. Stato attuale dell'integrazione degli interventi

In merito all'integrazione degli interventi tra scuola, formazione, lavoro e servizi pubblici per l'impiego, l'attuale Amministrazione provinciale è all'anno zero, e questo spiega anche gli insuccessi nella predisposizione di nuovi servizi. La disattenzione nel promuovere l'integrazione tra i sistemi e tra le funzioni (istruzione, formazione, orientamento, incontro domanda offerta, promozione dell'occupazione tramite politiche attive) ha addirittura immobilizzato le disponibilità all'integrazione che diversi attori del sistema hanno nel tempo manifestato.

L'integrazione è il principio ordinatore di tutte le innovazioni da introdurre. Per evitare conflitti è necessario che non ci siano sovrapposizioni di un sistema sull'altro in modo da valorizzare le competenze di ciascuno e rispettare le specifiche autonomie istituzionali. Appare indispensabile per un radicamento dell'insieme dei sistemi nei mercati del lavoro locali, per coglierne le novità e leggerne le tendenze.

Occorre dunque rafforzare le relazioni tra le strutture e i soggetti dei vari sistemi, qualificare le risorse umane su basi comuni. A tal fine ogni docente, operatore dei servizi, formatore, orientatore, tutors pubblico o aziendale, dovrebbe essere anche un "facilitatore istituzionale", cioè un operatore capace di ricomporre, all'interno di un dialogo tra strutture che perseguono obiettivi e finalità comuni, la dialettica istituzionale, la diversità di modelli organizzativi, di ordinamenti, procedure, linguaggio. Un operatore capace di dare efficacia alla cultura dell'integrazione nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione, progettazione, gestione, controllo e valutazione.

Nell'offerta formativa per gli stessi operatori va enfatizzato il ruolo dell'integrazione come modalità per superare tutte le inefficienze manifestate nei tentativi di riorganizzazione in atto e tesa a promuovere una cultura del servizio pubblico. Un'offerta che permetta la certificazione delle competenze acquisite nell'ottica degli standard minimi definiti su base nazionale analogamente a quanto si sta facendo nell'accreditamento delle strutture formative.

Occorre promuovere e sostenere progetti di integrazione con l'obiettivo di offrire ai ragazzi una formazione di qualità e maggiori possibilità per affrontare il mondo del lavoro. E' questo un compito prioritario, che merita la predisposizione di strumenti e di azioni che mettano in campo tutte le risorse di cui si dispone.

8.2. Formazione continua e permanente

Il rapporto peculiare che la Formazione Professionale intrattiene con la realtà sociale nel suo complesso fa sì che essa sia presente nell'intero arco di vita delle persone, non solo nella fascia adolescenziale. L'intervento formativo si esprime in modo percentualmente superiore nella fascia demografica adulta, femminile e maschile. In primis bisogna intervenire nelle aree della "sofferenza sociale". Un'attenzione particolare va dunque posta nei settori particolari della popolazione che necessitano di sostegno alla loro formazione: i ragazzi che non hanno compiuto il percorso di studi, gli anziani, i detenuti, i disabili e gli immigrati.

L'educazione degli adulti nei suoi diversi aspetti (istruzione formale, formazione professionale, formazione informale) va assunta come uno degli ambiti prioritari di intervento.

L'accordo tra Stato, Regioni, Province e Comuni del marzo 2000 assegna alla Provincia un ruolo di proposta dell'offerta formativa, in rapporto ai fabbisogni di formazione e alle tendenze di sviluppo



del territorio. Tale compito va gestito attivando organismi di coordinamento e concertazione che, facendo perno sui Comitati locali, affrontino i problemi connessi all'analisi dei bisogni formativi e alla programmazione dell'offerta, che necessariamente deve proporsi come un'offerta integrata tra istruzione, formazione, formazione informale.

Numerose ricerche hanno evidenziato che una buona parte della popolazione adulta, se non accede alla formazione lungo tutto l'arco della vita, è a rischio di analfabetismo funzionale e facilmente viene emarginata e ridotta alla condizione di non poter esercitare i propri diritti di cittadinanza. Per favorire l'inclusione sociale è necessario, quindi, che accanto ai percorsi di istruzione formale e di formazione professionale, si diffonda un tessuto di opportunità formative che facciano fronte a tale bisogno. La popolazione adulta a rischio di emarginazione necessita, in particolare, di azioni di intercettazione ed orientamento da attivare con metodologie adeguate. È necessario porre in atto una rete di opportunità, occasioni e luoghi di incontro degli adulti per favorirne e accompagnare il percorso formativo e lavorativo in tutte le fasi della vita.

Nel concetto di istruzione e formazione permanente l'attenzione va costantemente rivolta, nella determinazione dei bisogni, nella definizione degli obiettivi, nella scelta dei metodi, nella costruzione degli strumenti, a quel criterio fondamentale che è il lavoro.

Formazione e inserimento nel mondo del lavoro

Il passaggio dalla società industriale alla società postindustriale ha comportato e comporta l'introduzione rapida e pervasiva delle nuove tecnologie cambia l'organizzazione del lavoro e produce effetti nel vivere quotidiano. I soggetti erogatori tradizionali di servizi e prodotti devono mostrare la capacità di adattamento e risposta alle emergenti insicurezze e avere capacità di gestire il cambiamento intesa non più come emergenza ma come necessaria scelta culturale. Per aumentare la sicurezza sociale in un'era di progressiva flessibilità diventa essenziale e urgente adeguare e mettere in stretta relazione i contenuti e le forme del sistema scolastico e della formazione professionale come modalità di inserimento nelle nuove realtà produttive. La Formazione Professionale va realizzata in stretto rapporto con le componenti micro e macro socioeconomiche offrendo risposte ai bisogni di "preparazione al lavoro" e perciò in continua trasformazione adeguandosi alle evoluzioni del lavoro stesso. Essendo "anello di congiunzione" tra scuola e lavoro, diviene momento indispensabile per rendere credibile ogni e qualsiasi piano per l'occupazione.

La Scuola, comprendendo anche il mondo universitario, la Formazione Professionale e il Lavoro fino a ieri vivevano realtà separate e parallele, ora queste condizioni di "divisione" devono essere superate e, pur mantenendo la specificità e l'autonomia della loro identità, le barriere dei tre soggetti devono cadere e si deve tendere a saperi ed attività incrociate e reciproche. Tanto migliore ed elevato è il livello dell'istruzione, tanto più si amplia e si rende sicura la capacità di acquisire competenze, tanto più si consolida il personale e collettivo progetto di vita e di lavoro. Nella "società della conoscenza" l'inoccupazione e la disoccupazione si contrastano con l'accrescere qualificato, costante e permanente del "valore d'uso" delle conoscenze e competenze e non riducendole alla dimensione unica di "valore di scambio". È nel confronto costante ed ostinato politico-culturale, politico-istituzionale e politico-sindacale, tra i tre vertici di questo triangolo equilatero (Scuola, Formazione Professionale e Lavoro) che si rende possibile avviare un processo sociale innovativo e riformatore: la costruzione di un modello policentrico, di una rete di poli formativi, continuamente interagenti e indispensabili reciprocamente, pur mantenendo una propria legittima autonomia.

Dovrà essere rafforzata attraverso un ampliamento dell'offerta formativa ed una riqualificazione dei centri di formazione pubblici, nei quali dovranno esserci più operatori e con un grado più alto di preparazione. Una politica di qualità della formazione sarà trainante anche per i diversi "soggetti convenzionati privati", che saranno virtuosamente sollecitati ad adeguarsi anche attraverso una rigorosa azione di accreditamento delle loro strutture.

8.3. *Intervento sulle fasce deboli del mercato del lavoro*

Ridurre la disoccupazione di lunga durata. Se le politiche attive per il lavoro non intervengono tempestivamente nelle fasi di transizione, cioè nei tempi di attesa per l'ingresso e il reingresso nel mercato del lavoro, si crea la disoccupazione di lunga durata, quella superiore ad un anno. E' questo un fenomeno tutto italiano (il 15% in più della media europea), tutto laziale (il 10% in più della media nazionale) e molto romano: delle 191.000 persone in cerca di occupazione nella provincia di Roma nel 2002 (secondo l'Istat, perché secondo i centri per l'impiego a fine 2001 erano 694.000 gli iscritti al collocamento, dei quali circa 400.000 avevano rinnovato l'iscrizione alla disoccupazione presentandosi al colloquio con Italia Lavoro), oltre il 75% erano disoccupati di lunga durata, alla ricerca di un lavoro mediamente da oltre 40 mesi, e di questi la metà era in cerca di prima occupazione.

Chi cade nella condizione di disoccupato di lunga durata riesce a trovare lavoro con grande difficoltà. Entra in una situazione a rischio, nella quale la perdita delle conoscenze scolastiche si somma con la perdita delle competenze specifiche acquisite durante i periodi lavorativi, con lo scoraggiamento, la marginalizzazione e l'esclusione sociale che ne deriva.

Il flusso annuale delle occasioni di lavoro nella provincia di Roma è grosso modo pari allo stock dei disoccupati di lunga durata, ma di questi se ne ricollocano annualmente circa il 15%. C'è un sistema che di fatto esclude sempre gli stessi individui dalle opportunità che si creano. Il problema non è dunque solo quello, che pure esiste, dell'allargamento della base occupazionale. Il problema è ricondurre la disoccupazione alla sua dimensione fisiologica di breve durata, come periodo di preparazione ad una nuova attività lavorativa, e in quanto tale con costi umani e sociali sopportabili.

I disoccupati di lunga durata sono riconducibili ad un numero limitato di "famiglie", ciascuna caratterizzata da problemi specifici: le madri di famiglia che vogliono entrare o rientrare nel mercato del lavoro, i giovani con bassa qualifica e senza esperienza di lavoro, i laureati in attesa di un lavoro stabile e ben pagato, i giovani diplomati di famiglia benestante in attesa di una buona occasione, i capifamiglia ex occupati con bassa qualifica scolastica e professionale, i single adulti. Questo ventaglio di situazioni esprime livelli diversi di disagio sociale e pone problemi che vanno affrontati con politiche e provvedimenti differenziati.

Occorre migliorare la qualità dell'offerta di lavoro, occorre costruire dei ponti tra lavoro e non lavoro, tali da rendere accettabili le fasi di transizione. Tra questi indichiamo per ora:

- lo "stage professionalizzante", punto di incontro tra i tirocini e i piani di inserimento professionale;
- il lavoro temporaneo, come occasione "formativa" e che facilita l'ingresso nel mercato del lavoro stabile: gli occupati precari hanno, rispetto ai disoccupati di lunga durata, maggiori probabilità di approdare ad una occupazione stabile: resta il problema di come evitare che i tracciati tra lavoro precario e lavoro stabile si interrompano, come rischia di accadere nella fase attuale;

- percorsi guidati di formazione-lavoro, per realizzare i quali sarà indispensabile disporre di una banca dati delle opportunità formative;
- servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro che mettano i disoccupati di lunga durata, quasi sempre esclusi dalla rete informale di conoscenze che favorisce la ricerca di un posto di lavoro, in diretto contatto con le imprese che cercano personale;
- anticipazione delle obsolescenze professionali per la prevenzione e gestione delle crisi aziendali e di degrado economico locale;
- percorsi di reinserimento lavorativo per cassaintegrati straordinari, lavoratori in mobilità.
- progetti per una maggiore tutela dei lavoratori atipici: come superare la trappola della precarietà. Il lavoro temporaneo e interinale va considerato come momento di transizione verso un'occupazione stabile. La fase critica di età da tenere sotto controllo riguarda i lavoratori nella fascia di età compresa tra i 30 e i 35 anni, superata la quale scatta la trappola della precarizzazione del rapporto di lavoro a vita.
- Tirocini e avviamenti mirati per disabili in rapporto alla loro effettiva capacità lavorativa.

8.4. *Sostegno all'occupazione femminile.*

Bisogna prevedere progetti specifici d'intervento, attraverso percorsi formativi mirati e periodi di stages con convenzioni con le imprese, per fasce deboli d'occupazione femminile.

In particolare abbiamo individuato come settori d'intervento:

- Le ragazze madri o le famiglie monoparentali in difficoltà economiche (per le quali la politica dei sussidi della precedente amministrazione non è sufficiente per offrire prospettive a lungo termine).
- Le donne ultraquarantenni che hanno perso il lavoro o che per le più varie motivazioni decidono di rientrare nel mercato del lavoro.
- Integrare, con il sostegno della Provincia, i processi di formazione per le donne extacomunitarie inserite nei programmi di protezione per chi sfugge alla "tratta" o alla schiavitù.

Vanno programmati specifici interventi di adeguamento dei percorsi scolastici con iniziative d'orientamento e di formazione professionale che permettano il superamento della segregazione di genere nei successivi sbocchi occupazionali.

Per gli operatori provinciali o comunali che si occupano d'assistenza sociale o intervengono sui progetti per le "fasce deboli", con una particolare attenzione all'ottica di genere, va effettuata un'azione di sensibilizzazione programmando anche specifici percorsi informativi e formativi.

8.5. *Supporto all'occupazione giovanile nella costruzione del percorso professionale*

Governare il passaggio scuola-lavoro. Molte distorsioni del nostro mercato del lavoro nascono dalla dispersione scolastica, dal mancato funzionamento dell'obbligo formativo, dalla pochezza degli strumenti di orientamento e di inserimento al lavoro, insomma dalle difficoltà che i giovani incontrano nel gestire la difficile fase di transizione dalla scuola o dalla università al lavoro. E' in quel passaggio che si consumano speranze e illusioni, che si confrontano aspirazioni e opportunità,



quando la solitudine dei singoli scopre la durezza di un mercato del lavoro sempre più segmentato, di difficile lettura e previsione.

La separatezza della scuola dal sistema produttivo non è più così marcata come nel passato, le esperienze collaborative sono sempre più frequenti, ma è ancora tutta da realizzare. Va realizzata una rete che unisca servizi per l'impiego e scuole, che consenta di generalizzare e rendere stabili i collegamenti. Si tratta in questo caso di offrire ai giovani interventi di sostegno tramite servizi di orientamento informativi, formativi e specialistici.

I Centri per l'impiego, d'intesa con i Centri di orientamento, dovranno essere presenti nella vita di questi ragazzi. A tal fine vanno attivati tirocini, stage, sia formativi che di orientamento ed aumentare l'utilizzo dell'apprendistato. L'insieme di questi strumenti devono essere visti come abituali e fisiologici per il passaggio dalla scuola e dall'università al lavoro, e coinvolgere così ogni anno migliaia di giovani. Particolare attenzione andrà fatta per la risoluzione del problema della disoccupazione intellettuale (diplomi e lauree deboli) per i quali oltre a interventi formativi mirati, in parte già previsti, sarà necessario attivare strumenti di monitoraggio che verifichino nel tempo l'efficacia degli interventi.

La collocazione di Aless Don Milani.

In questo contesto si collocano le scelte progettuali dell'associazione che vuole agire nella logica di rete in progetti che si muovano in questa ottica.