



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea Magistrale in Economia e Management

Gli operatori dei centri per l'impiego
tra discrezionalità operativa e organizzativa

The employment centres' operators
between operative and organizational discretion

Relatore: Chiar.ma
Prof.ssa Micol Bronzini

Tesi di Laurea di:
Elisa Bevini

Anno Accademico 2019 – 2020

INDICE

INTRODUZIONE	1
I. LETTERATURA SULLA STREET LEVEL BUREAUCRACY	3
I.1. IL CONCETTO DI BUROCRAZIA	3
I.2. I DIVERSI APPROCCI DI STUDIO SULLA STREET LEVEL BUREAUCRACY	4
I.3. L'OPERA DI MICHAEL LIPSKY	7
I.4. TIPI DI DISCREZIONALITÀ	9
I.5. LE RICERCHE EMPIRICHE	11
II. I CENTRI PER L'IMPIEGO	19
II.1. I PROCESSI DI RIFORMA DEL WELFARE SYSTEM	19
II.2. L'EVOLUZIONE DEI CENTRI PER L'IMPIEGO	23
II.3. CONSIDERAZIONI SULL'EVOLUZIONE DEI CENTRI PER L'IMPIEGO	36
II.4. IL MERCATO DEL LAVORO	45
II.5. I SERVIZI PER L'IMPIEGO	50
II.6. I CENTRI PER L'IMPIEGO NELLA PROSPETTIVA STEEET-LEVEL	60
II.6.1. Clienti involontari: gli utenti	67
II.6.2. Clienti volontari: le imprese	69
III. RICERCA EMPIRICA	79
III.1. CONDIZIONI ESTERNE	81
III.2. CONDIZIONI NORMATIVE	84
III.3. CONDIZIONI ORGANIZZATIVE	93
III.4. LA DISCREZIONALITÀ	106
III.4.1. Discrezionalità operativa	107
III.4.2 Discrezionalità per tipo di utente	114
Utenti giovani	115
Utenti stranieri	118
Categorie protette	119

Atteggiamento	120
Occupabilità	121
III.4.3. Discrezionalità per tipo di attività.....	122
Discrezionalità nella presa in carico	122
Discrezionalità nella compilazione della SAP	125
Discrezionalità nell'orientamento	128
Discrezionalità in altri servizi	130
III.4.4. Discrezionalità istituzionale e organizzativa	131
CONCLUSIONI.....	135
APPENDICE	
TRACCIA INTERVISTE	
SCHEDA DI ORIENTAMENTO DI BASE	
SCHEDA DI VALUTAZIONE ANNUALE	
FLUSSO DEL PERCORSO DI ATTIVAZIONE DELL'UTENTE PRESSO IL CPI	
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	

INTRODUZIONE

La pesante crisi economica dell'ultimo decennio ha messo a dura prova la capacità del nostro Paese di gestire il crescente problema della disoccupazione. Numerose riforme hanno cercato di innovare il sistema dei servizi per l'impiego, riorganizzandone la gestione e introducendo nuovi strumenti di politica attiva. Il presente progetto di tesi intende focalizzarsi sulla fase di implementazione dei servizi per l'impiego. L'obiettivo è quello di indagare il tema della discrezionalità nel contesto dei centri per l'impiego: in quali ambiti viene ravvisata, in che misura, quali condizioni ne permettono la sussistenza, quali le conseguenze.

L'idea dello studio nasce precedentemente rispetto alla pandemia di Covid-19. Ovviamente questo fatto sociale totale (Mauss, 1923) diventa un fattore centrale da considerare nell'analisi della realtà oggetto di studio, fattore che permea ogni ambito di interesse socio-economico e politico, nonché della vita di ognuno di noi.

Nel primo capitolo si riassume la letteratura sul tema della *street-level bureaucracy*, concetto riferito alle agenzie pubbliche il cui personale interagisce direttamente con i cittadini: da Lipsky ai più recenti studi sugli ambiti interessati da un importante ruolo della discrezionalità, che contribuiranno a identificarne le principali declinazioni. La fase di implementazione dei servizi pubblici finisce per assumere un ruolo "politico", soprattutto quando caratterizzata da un altro grado di autonomia. Il livello operativo avrà un certo potere nell'incidere sulla qualità dei servizi e sull'equità di trattamento degli utenti.

Nel secondo capitolo verrà ricostruito il percorso normativo e amministrativo che ha portato all'odierna configurazione dei servizi per il lavoro. Approfondiremo come le normative generali vengono tradotte nei servizi veri e propri, riassumendo anche le problematiche relative al mercato del lavoro. Verrà accennato altresì quanto emerso da diversi studi sui centri per l'impiego come *street-level bureaucracies*, distinguendo ciò che concerne il trattamento dell'utenza rispetto al rapporto con le imprese, identificate come "clienti volontari" e dunque caratterizzate da problematiche specifiche. Contestualmente, verranno identificati alcuni ambiti di discrezionalità.

Si passerà poi, nel capitolo terzo, a uno studio empirico svolto in un centro per l'impiego delle Marche. Verranno analizzate le condizioni esterne che influiscono sull'attività dell'organizzazione e sulla discrezionalità, nonché le condizioni normative e come queste vengono effettivamente recepite dall'ente. Le considerazioni emerse dall'osservazione diretta e dalle interviste agli operatori ci permetteranno di delineare il microcontesto dell'organizzazione, caratterizzato da proprie specifiche condizioni organizzative e da un substrato culturale che contribuisce alla creazione e all'alimentazione di interpretazioni della realtà, conferendo unicità al servizio. Tale unicità ci permetterà, tuttavia, di riflettere sulle relazioni di causa-effetto che si innescano tra le condizioni che circoscrivono la realtà analizzata e la discrezionalità che ne emerge. Essa sarà individuata a livello operativo, nel personale approccio al lavoro e nel rapporto con gli utenti, e a livello organizzativo, per quanto riguarda l'autodeterminazione dell'ente stesso.

I. LETTERATURA SULLA STREET LEVEL BUREAUCRACY

I.1. IL CONCETTO DI BUROCRAZIA

Nel ripercorrere i principali passaggi che hanno concorso a costituire e arricchire gli studi sulla *street-level bureaucracy*, ritengo utile partire dal concetto “puro” di burocrazia. L’interesse per la «burocrazia» (termine coniato in Francia all’inizio del XIX sec.) è emerso da tempo nelle scienze sociali (Saruis, 2013). Weber (1922) la definisce come modello idealtipico dell’agire amministrativo, la cui ascesa è legata all’affermarsi del capitalismo industriale e alla necessità di razionalizzare la gestione in funzione dell’avvento della democrazia; Merton (1949) ne sottolinea i limiti, la rigidità, l’incapacità addestrata ad adattarsi al cambiamento che tende a diffondersi tra gli operatori, il ritualismo che porta alla perdita di vista dei fini reali dell’organizzazione, lo spirito di corpo che può comportare l’orgoglio di mestiere e la conseguente difesa dei propri interessi a discapito di quelli di utenti e superiori. Nel testo “Gli operatori sociali del nuovo welfare”, Tatiana Saruis ne riassume efficacemente gli aspetti rilevanti, identificandola come «organizzazione razionale rispetto al proprio compito esecutivo, imparziale ed equanime nel trattamento dei cittadini e nell’erogazione di servizi e prestazioni» (Saruis, 2015, p.19). La stessa autrice precisa che, accanto a questa connotazione funzionale, emergono i limiti di tale impostazione organizzativa, limiti in parte già individuati da Merton: il concetto di burocrazia ha assunto col tempo una connotazione peggiorativa, legata a caratteristiche di inefficienza, resistenza al cambiamento, inerzia, capacità di neutralizzare le direttive di riferimento e tendenza a inficiare

scelte innovative. Nel testo, tuttavia, si fa riferimento anche all'analisi di Styhre (2007) che, approfondendone il rapporto con l'innovazione, suggerisce un superamento di tale pregiudizio negativo: le capacità di rinnovamento o conservazione dell'organizzazione burocratica andrebbero contestualizzate, tenendo in considerazione le complesse interazioni tra individui e organizzazione stessa, tra le diverse organizzazioni e le influenze della società sull'organizzazione. Ancora, secondo Streeck e Thelen (2005) il cambiamento all'interno delle istituzioni, essendo prevalentemente di tipo incrementale, risulta meno visibile rispetto a quello causato da crisi e rotture, dunque meno rilevato dalla letteratura.

I.2. I DIVERSI APPROCCI DI STUDIO SULLA STREET LEVEL

BUREAUCRACY

Quando la prospettiva di analisi negli studi sulla burocrazia si concentra sul momento dell'implementazione delle politiche, si passa dal generale concetto di burocrazia a quello di *street-level bureaucracy*. L'interesse per l'implementazione delle politiche e per i diversi attori coinvolti in questa specifica fase si è intensificato a partire dagli anni Settanta e, ripercorrendo i vari studi che sono stati fatti a riguardo da allora, possono essere identificati tre filoni di studio: *l'approccio top-down* o amministrativo, *l'approccio bottom-up* e *l'approccio "sistemico"*. Il ruolo assegnato alla burocrazia nello studio dell'implementazione, pur modificandosi a seconda delle prospettive di analisi, rimane sempre centrale.

Al primo approccio, definito amministrativo o *top-down*, si riconducono le indagini che descrivono la produzione delle politiche come un processo “verticale”, suddiviso in fasi ben distinte, in cui il momento dell’attuazione segue linearmente quello della loro formulazione. In questa tipologia di analisi si cerca di indagare sulle modalità di traduzione delle decisioni politiche, dettate dalle norme, a livello di implementazione e si tende a considerare disfunzionali eventuali differenze tra quanto previsto e quanto effettivamente realizzato. Per farlo, la fase di implementazione viene idealmente separata dall’intero processo di produzione delle politiche, processo che appare lineare e unidirezionale, dall’alto verso il basso. La molteplicità degli attori coinvolti e le influenze del contesto organizzativo finiscono per causare una serie cumulata di scostamenti rispetto alle indicazioni normative, il cosiddetto “deficit di attuazione”, o *implementation gap*, che può modificare, anche in modo significativo, gli effetti delle politiche e il loro impatto complessivo. Questo approccio ha portato a una serie di studi volti a minimizzare le disfunzioni che, a livello di implementazione, possano deviare le politiche rispetto alla direzione prevista nel momento della formulazione (Hood, 1976; Dunsire, 1978, Gunn, 1978), delineando un elenco di precondizioni, indicazioni e controlli. Se, da una parte, quest’ottica riconosce l’importanza di un focus sulla specifica fase di implementazione, dall’altra presenta dei limiti: non considera che a volte le indicazioni normative non sono formulate in modo chiaro, coerente e univoco e che spesso è difficile applicarle in modo lineare. Eventuali vuoti, ambiguità o incongruenze possono anche ostacolare nel decifrare gli intenti politici.

Non può, inoltre, essere esclusa dalle analisi l'inevitabile influenza di inferenze esterne.

Il secondo tipo di approccio nasce per far fronte a queste criticità. L'ottica definita "*bottom-up*" si riferisce a una serie di studi intrapresi dall'inizio degli anni Ottanta, finalizzati a capovolgere la prospettiva di osservazione: secondo questa logica il senso delle politiche emergerebbe solo in fase di attuazione e le decisioni assunte in sede politica sarebbero solo uno dei fattori che incidono sul processo complessivo. Infatti, gli attori, in fase implementativa, hanno in una certa misura il potere di reinterpretare, ridefinire e riadattare le decisioni assunte in sede politica, potere che può essere considerato come una continuazione del confronto politico attraverso altri mezzi. È un processo molto complesso, in cui si intrecciano e si scontrano poteri, relazioni, strategie e istanze degli attori e delle organizzazioni che vi partecipano, un vero e proprio momento decisionale elaborato da portatori di interesse che reinterpretano e riformulano gli obiettivi stessi delle politiche nel corso della loro applicazione (Hjern, 1982). Solo partendo dalle loro interpretazioni, decisioni e azioni è possibile comprenderne il senso, i fini realmente perseguiti e le ragioni (Brodin, 1990, 1997). Questo secondo approccio permette di sottolineare l'importanza dell'implementazione nell'intero processo di *policy making*, evidenziando altresì la rilevanza degli attori che se ne occupano. Resta un limite principale: non viene riconosciuta la centralità degli schemi organizzativi e dei limiti normativi che vincolano l'operato degli attori coinvolti.

Il terzo approccio, definito "sistematico", abbandona la visione lineare dei due approcci precedenti, riconoscendo nel processo di implementazione una forte

complessità e interconnessione con le altre fasi di elaborazione e attuazione delle politiche, dove gli obiettivi sono articolati e dipendono da un insieme di aspetti normativi e organizzativi, nonché dall'interazione di numerosi attori, caratterizzati da interessi diversi. Si possono ricondurre a questo approccio anche alcuni studi dove la logica viene rovesciata, diventando "circolare": il punto focale della produzione delle politiche diventa il livello applicativo, dove è possibile percepire direttamente problemi ed esigenze, informazioni che potrebbero poi essere sfruttate a livello decisionale. In questo, come nei precedenti approcci, rimane limitata l'attenzione alle influenze del contesto esterno (Saruis, 2015).

I.3.L'OPERA DI MICHAEL LIPSKY

È doveroso entrare nel vivo della disamina degli studi sulla discrezionalità della *street-level bureaucracy* partendo dall'opera di Michael Lipsky (1980), riconducibile alla prospettiva *bottom-up*: "Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services". Con l'espressione *street-level bureaucracy*, Lipsky si riferisce alle agenzie pubbliche – scuole, polizia, servizi sociali, corti di giustizia – il cui personale interagisce direttamente con i cittadini, col compito di assegnare loro benefici o sanzioni per conto di tali enti. Rappresenta quindi una parte dell'intera burocrazia pubblica: la sua interfaccia istituzionale con i cittadini. L'autore aggiunge che, nello svolgimento di tale compito, la *street-level bureaucracy* dispone di un certo potere discrezionale, che si esercita nel determinare la natura, l'ammontare e la qualità dei benefici o delle sanzioni erogate dalle agenzie nelle quali operano. Questo tipo di discrezionalità è ineliminabile e

anzi implicita del ruolo degli *street-level bureaucrats*. Essenza del loro compito è di applicare la normativa generale a casi specifici, interpretandola e adattandola alle condizioni che di volta in volta devono affrontare, gestendo risorse, generalmente limitate, mediando tra le indicazioni politiche, le esigenze organizzative e le proprie valutazioni sulla condizione dei richiedenti e sui bisogni da soddisfare. L'ampiezza di tale potere decisionale dipenderà dalle condizioni in cui si esercita e dalla varietà delle richieste dei cittadini. Le strategie operative assunte dagli *street-level bureaucrats* finiscono per incidere in modo rilevante sugli effettivi esiti delle politiche pubbliche. Lipsky evidenzia, inoltre, lo stress da sovraccarico, derivante dal dover assumere continuamente decisioni, che induce gli operatori a elaborare strategie routinarie e procedure standardizzate e ripetitive, al fine di ridurre la tensione e contenere lo stress.

L'autore sottolinea, quindi, la centralità della fase implementativa, riconoscendogli non solo un ruolo tecnico, ma anche decisionale e quindi politico. La dimensione politica non si esaurisce nella norma ma continua nelle modalità in cui la norma viene applicata a valle, nelle valutazioni e interpretazioni dei singoli operatori, che non possono essere quindi considerati meri "esecutori" di decisioni altrui. I comportamenti degli *street-level bureaucrats* assumono particolare rilevanza se si pensa a quanto incidano sull'opinione che ha l'utenza riguardo all'ente nel suo complesso.

Ricapitolando, per definizione, gli *street-level bureaucrats* svolgono professioni caratterizzate da un alto grado di discrezionalità e da una regolare interazione con i cittadini; saranno definite "*street-level bureaucracy*", le agenzie di

servizi pubblici che impiegano un numero significativo di *street-level bureaucrats*, in proporzione al personale di cui dispongono.

I.4. TIPI DI DISCREZIONALITÀ

L'opera di Lipsky ha suscitato un ampio dibattito sul tema della discrezionalità e della *street-level bureaucracy*. Dai diversi studi che in oltre trent'anni hanno approfondito implicazioni e contraddizioni riguardanti la discrezionalità, ne sono emerse tre diverse accezioni.

La discrezionalità può essere "*Intra legem*", quando «intesa come esercizio di responsabilità decisionale attribuita dalla normativa stessa a professionisti dotati di conoscenze e strumenti tecnici per la sua gestione, finalizzata a consentire l'adattamento della norma generale ai casi particolari, graduando l'intervento o selezionando, tra le opzioni previste, quella più opportuna» (Saruis, 2015, p. 26). Si tratta dunque di una tipologia di discrezionalità indispensabile nell'implementazione, intesa come esercizio di una responsabilità decisionale che permette l'applicazione della generica norma, definendo le misure da adottare tra quelle previste, attraverso le competenze professionali dell'operatore.

In secondo luogo, può essere "*Extra legem*", finalizzata a colmare eventuali vuoti, imprecisioni o incoerenze della normativa vigente. L'operatore si può muovere al di fuori delle norme, interpretandole e decidendone la modalità di applicazione, ove non vi sia coerenza tra di esse o dove le stesse presentino delle lacune.

L'ultima accezione è quella della discrezionalità "*Contra legem*", intesa cioè come vera e propria violazione della normativa, come «trasgressione o elusione dei vincoli e delle indicazioni di riferimento per adottare o non adottare determinate misure» (Saruis, 2015, p. 27). Evans e Harris (2004) segnalano la possibilità di considerare tale tipologia di discrezionalità anche nei possibili risvolti positivi.

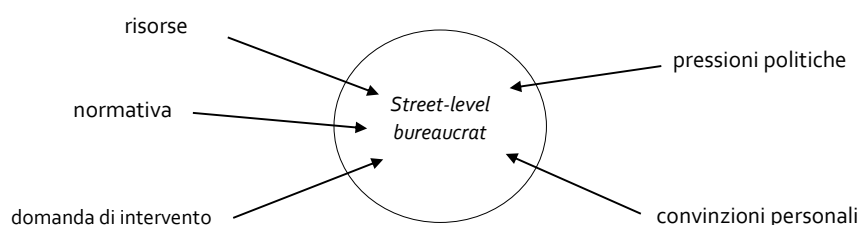
Degli esempi possono essere utili per comprendere le differenze tra queste accezioni. Nel contesto del servizio di incrocio di domanda e offerta, gli operatori dei centri per l'impiego sono chiamati a selezionare i curricula dei candidati e inviarli alle aziende; nel farlo possono disporre della loro discrezionalità *intra legem*: la legge lascia autonomia nel decidere quanto stringente sarà la selezione e quale sarà il numero dei candidati selezionati, interpretando in modo più o meno rigoroso i criteri leciti proposti dall'azienda. Nulla vieta agli operatori di decidere l'ordine con cui rendere visibili i curricula all'impresa: nel determinarlo, disporranno di un tipo di discrezionalità *extra legem*. Selezionare invece i candidati secondo criteri vietati dalla legge (età, sesso, nazionalità) rappresenta un'applicazione di discrezionalità *contra legem* (Raspanti, 2019a).

Le tre diverse accezioni hanno in comune il fatto di descrivere la discrezionalità riferendosi al rapporto tra le normative di riferimento e l'autonomia decisionale propria del ruolo degli *street-level bureaucrats*. Tuttavia, è importante precisare che le prescrizioni normative, spesso incomplete e incoerenti, non sono l'unico fattore che influenza la discrezionalità, ampliandone o limitandone gli spazi. La Saruis ci suggerisce un'immagine molto rappresentativa di Ham e Hill (1986), che esprime efficacemente come gli *street-level bureaucrats* si trovino al centro di

un insieme di fattori che ne influenzano le scelte, in alternativa alle classiche raffigurazioni piramidali del modello gerarchico, dove il ruolo implementativo appare meramente esecutivo. Gli operatori *street-level* vengono qui inseriti al centro di una sfera di influenza, che vede convergere attorno diversi fattori, che in qualche modo esercitano delle pressioni sulle loro scelte (risorse, normativa, pressioni politiche, convinzioni personali, domanda di intervento).

Figura 1

Rappresentazione delle pressioni che si esercitano sulle decisioni degli *street-level bureaucrats*



Fonte: rielaborazione da Ham, Hill, 1986; Saruis, 2015.

I.5. LE RICERCHE EMPIRICHE

Alle analisi teoriche precedentemente descritte, sono seguite numerose ricerche empiriche, mirate a comprendere meglio il concetto della discrezionalità, indagando su quanto sia effettivamente presente, cercando di capire se e perché sia ineliminabile o, al contrario, se possa essere utile valorizzarla, in relazione a diversi contesti e condizioni. Tali studi risultano particolarmente utili a fornire indicazioni al legislatore, dando risalto alle criticità e ai vantaggi del potere decisionale affidato agli *street-level bureaucrats*.

M. Baldwin (1998) tendenzialmente considera la discrezionalità come ineliminabile e sostiene che debba essere significativamente arginata, in quanto tenderebbe a snaturare le politiche ufficiali.

Per Evans e Harris (2004) è necessario effettuare opportune valutazioni in ogni contesto, in quanto la discrezionalità può essere utile, se non indispensabile, al corretto funzionamento dei servizi *street-level*, quale «espressione di una professionalità che rende l'intervento flessibile ed adattabile alle situazioni concrete» (Saruis, 2008, p. 5). Condividono pertanto quanto affermato da Lipsky, cioè che non sia eliminabile ma eventualmente contenibile, precisando che può presentarsi in diverse "gradazioni"; difatti, gli spazi in cui si esercita, possono ampliarsi o ridursi, in base alle condizioni complessive in cui si generano, che la definiscono e ne influenzano l'impiego. Le conseguenze della discrezionalità sui servizi effettivamente erogati possono essere, quindi, positivi o negativi, ma ciò non può che essere stabilito volta per volta, in base agli obiettivi e agli esiti che si assumono come ottimali (Evans e Harris, 2004).

Carrington (2005) sottolinea il rischio di abusi, discriminazioni e iniquità che possono derivarne ed Howe (1991) suggerisce opportuni strumenti e accorgimenti in grado di annullarla.

Maynard Moody e Musheno (2003), attraverso le loro analisi, rilevano una quotidiana attività di mediazione nello svolgimento delle funzioni operative, che non riguarda esclusivamente l'interpretazione delle norme e l'applicazione delle stesse ai diversi casi e nelle diverse condizioni. Tale mediazione riguarda anche le proprie convinzioni personali e gli orientamenti normativi, riconoscendogli

un'influenza sulla definizione delle politiche addirittura maggiore rispetto a quella esercitata dagli stessi decisori politici.

Ham e Hill approfondiscono gli effetti della delega nel processo di "messa in opera" delle politiche pubbliche: «ogni volta che si delega un compito, la persona che ha delegato perde una parte del controllo» (Ham e Hill, 1986, p.177). In base a tale conclusione, sarebbe quindi impossibile per i decisori politici esercitare un totale controllo sul livello operativo, dal momento che ad ogni livello gerarchico si perde parte del potere, affidando al livello "inferiore" un certo potere discrezionale, necessario allo svolgimento del servizio.

Considerando le tre diverse accezioni di discrezionalità descritte precedentemente, cioè discrezionalità come responsabilità decisionale attribuita dalla norma stessa, oppure come interpretazione della norma (indicazioni generali che vanno adattate ai casi particolari), o ancora come vera e propria violazione della norma, il problema diventa capire quale "grado di discrezionalità" possa essere ritenuto "accettabile" in uno stato di diritto dove le norme dovrebbero assicurare ai cittadini tutela ed equità di trattamento da parte delle istituzioni, soprattutto quando si trovano in una posizione di particolare fragilità, come nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà o delle politiche attive del lavoro.

Un altro aspetto da sottolineare in tale ambito di analisi è la frequente asimmetria informativa e di potere tra operatori e utenza, che va a peggiorare ulteriormente la posizione di fragilità dei soggetti che necessitano dei vari servizi. L'utente, trovandosi a detenere un potere negoziale generalmente inferiore rispetto all'operatore *street-level*, potenzialmente ostacolato da condizioni psicologiche,

sociali e culturali, potrebbe vedere compromessa la possibilità di usufruire dei servizi. Il cittadino si ritrova così costretto a piegarsi nella propria posizione di debolezza, accettando il notevole controllo che l'operatore può esercitare sui beni di cui ha necessità e che possono essere persino vitali.

Ulteriori studi empirici hanno tentato di approfondire gli aspetti che, anche indirettamente, abbiano una certa influenza sulle decisioni e le strategie degli *street-level bureaucrats*. Tali indagini hanno riguardato in particolare l'ambito dei servizi sociali, dove i temi introdotti dalle analisi sulla *street-level bureaucracy* appaiono evidenti e preponderanti. Infatti, il settore delle politiche e dei servizi sociali risulta caratterizzato da tutte quelle condizioni, delineate da Lipsky, che influenzano particolarmente la definizione degli spazi di discrezionalità: le risorse a disposizione raramente sono sufficienti a soddisfare la domanda e gli obiettivi che gli operatori devono perseguire sono spesso molteplici, ambigui e generici. Nel rapporto tra operatori *street-level* e utenza, in alcuni ambiti (basti pensare a quello scolastico e sociale) assume una particolare rilevanza l'aspetto umano, la premura, il senso di responsabilità. Queste prerogative non sempre sono facili da assecondare in un sistema burocratico, che al contempo richiede agli operatori distacco e equità di trattamento. Ciò comporta una rilevante difficoltà, non solo nello svolgimento del lavoro, ma anche nel valutare e misurare i risultati conseguiti.

Evelyn Brodtkin (2011) si concentra sull'implementazione delle politiche sociali e di attivazione nel contesto statunitense. È interessante l'approfondimento svolto riguardo gli effetti del *New Public Management* nello specifico contesto della città di Chicago, particolarmente problematico. Le strategie informali messe in atto

dagli operatori sono risultate spesso strategie difensive, più orientate al raggiungimento degli obiettivi di performance, rispetto al fine vero e proprio del lavoro, in un contesto rilevantemente critico da un punto di vista sociale ed economico. Le deviazioni rispetto all'obiettivo reale si giustificano per la forte difficoltà nello svolgimento del proprio lavoro, in condizioni avverse e in mancanza di risorse sufficienti. Semplificando, la discrezionalità viene utilizzata per porre in essere delle azioni volte non tanto a soddisfare il fine del servizio, piuttosto difficoltoso in tali determinate condizioni, quanto gli obiettivi di performance, che in via teorica dovrebbero servire a indirizzare le operazioni verso gli obiettivi politici.

A Boston, Watkins-Hayes (2011) si è invece occupata di studiare gli effetti della presenza di minoranze etniche tra gli operatori, arrivando alla conclusione che, da una parte, il personale multiculturale è ritenuto dai cittadini più accogliente, empatico e favorevole all'erogazione dei servizi, dall'altra, nonostante gli operatori si rapportino eventualmente con la stessa minoranza culturale alla quale appartengono, non è automatico che ciò comporti effetti positivi sul funzionamento dei servizi, in quanto i vincoli che guidano il loro lavoro sono molteplici. Gli operatori si trovano pur sempre in una differente posizione sociale ed economica, potrebbero quindi apparire comunque all'utenza come privilegiati, o potrebbero non voler rischiare di essere accusati di favoritismi.

In Florida, gli studi di Soss, Schram e Fording (2011) si sono concentrati sugli effetti del sistema sanzionatorio di tipo manageriale nell'ambito del *welfare-to-work*, finalizzato alla distribuzione di risorse e revoca degli appalti, attraverso strumenti di misurazione dei risultati molto rigidi. Tale tipo di sistema,

sopravvalutando l'agire razionale degli operatori, comporta delle deviazioni rispetto agli obiettivi: tende ad amplificare la competizione tra operatori e quindi ad annullare la condivisione di buone pratiche, che migliorerebbe l'efficienza e l'efficacia complessive del sistema, sottovaluta la specificità dei diversi territori, non tiene conto dei pregiudizi e delle identità degli *street-level bureaucrats* e degli effetti delle condizioni lavorative (contratti precari, sottopagati, sovraccarico di attività, ecc.).

Nel testo di Tatiana Saruis troviamo anche la rielaborazione di un'interessante analisi svolta da Hill nel 2003, dove vengono analizzate le condizioni che influenzano la discrezionalità, classificate in quattro voci: condizioni normative, organizzative, modelli e orientamenti operativi, l'influenza delle condizioni esterne.

1. Per quanto riguarda le condizioni normative, si rende necessario un certo equilibrio tra rigidità e flessibilità delle norme: infatti sistemi normativi troppo generici comportano un maggior grado di discrezionalità a capo degli operatori, ma anche condizioni normative eccessivamente specifiche finiscono per far ricadere a valle un aumento degli spazi decisionali e della necessità di interpretazione, in quanto cresce il rischio di sovrapposizioni e incoerenze. Spazi di interpretazione e autonomia decisionale sono tuttavia necessari per la natura stessa del servizio e per gestirli appare fondamentale la formazione professionale degli operatori *street-level*.

2. Anche le condizioni organizzative incidono sulla discrezionalità. Viene in questa sede introdotto il concetto di "proceduralismo burocratico", frutto

dell'interazione tra le norme e le procedure formali con le pratiche informali e le scelte individuali. Tra questo tipo di condizioni, troviamo la disponibilità di risorse (spesso inadeguate), non solo in termini di fondi ma anche di tempo, di informazioni e umane, nonché l'ambiguità degli obiettivi (vaghi e incoerenti). Ad incidere sulla discrezionalità non è solo l'adeguatezza delle risorse in termini assoluti, ma anche la percezione collettiva dell'adeguatezza stessa. Un ulteriore aspetto che influenza il lavoro *street-level*, di cui si è già accennato, è il New Public Management, che, da una parte, dovrebbe ridimensionare la discrezionalità, aumentando il grado di controllo sulle azioni degli operatori, dall'altra potrebbe causare un disallineamento dalle politiche, quando il fine del lavoro diventa il mero raggiungimento degli obiettivi di performance, a discapito della qualità del servizio. Viene rilevata, inoltre, un'asimmetria informativa tra operatori e supervisori, che rende difficoltoso il controllo a livello pratico. Ovviamente anche i modelli culturali che si instaurano nell'organizzazione, derivanti da formazione professionale ed esperienza, incidono su come viene svolto effettivamente il lavoro *street-level* e su come si dispone degli spazi decisionali.

3. I modelli e gli orientamenti operativi influenzano l'applicazione della discrezionalità: ci si riferisce a convinzioni, percezioni, giudizi e valori riguardanti il proprio ruolo, il servizio che si svolge, l'utenza e l'ambiente esterno in generale. Gli operatori si muoveranno nel loro lavoro attraverso strategie individuali o condivise, frutto, in certa misura, delle proprie percezioni. Per quanto l'utente possa cercare di influenzare la percezione dell'operatore, è di fatto quest'ultimo a detenere il controllo del processo di definizione dell'offerta: attraverso la gestione

della distribuzione dei benefici e delle sanzioni, la strutturazione del contesto di interazione (tempi, spazi, modi), l'istruzione del cittadino sul comportamento da tenere nel contatto col servizio, l'assunzione di atteggiamenti che influiscono sull'autostima della persona e della concezione che ha di sé rispetto alla società. Più il cittadino è in una situazione di povertà e disagio, maggiore sarà l'asimmetria informativa rispetto all'operatore e di conseguenza maggiore sarà l'influenza che l'utente "subisce". Gli orientamenti e le interpretazioni degli operatori potrebbero essere finalizzati a scegliere gli strumenti da applicare, ma anche a ignorare determinate informazioni acquisite (ad esempio si potrebbe scegliere di limitare l'assegnazione di contributi economici qualora si ritenessero gli utenti inadatti a questo tipo di servizio).

4. È importante non tralasciare in questa sede di analisi l'influenza delle condizioni esterne: ragioni storiche, geografiche, politiche, culturali e sociali hanno un peso su come i servizi vengono effettivamente erogati, sulle risorse e sui problemi da affrontare. Bisogna considerare anche il ruolo delle scelte politiche, dei media e dell'opinione pubblica. Uno studio di Lowi (1979) evidenzia che, nel caso in cui la priorità politica sia il consenso, le decisioni e i conflitti tenderanno a essere "scaricati" verso il basso. Da questo punto di vista si noti come la discrezionalità *street-level* può rappresentare uno strumento politico di "deresponsabilizzazione".

II. I CENTRI PER L'IMPIEGO

II.1. I PROCESSI DI RIFORMA DEL WELFARE SYSTEM

È importante ripercorrere i processi di evoluzione dei centri per l'impiego (CPI) in quanto hanno contribuito e continuano a contribuire alla definizione degli spazi di discrezionalità degli operatori, incidendo sulle modalità di implementazione delle politiche stesse. L'analisi dei processi di riforma dei CPI si inserisce nel più ampio contesto dei processi di riforma del welfare system, come fisiologica risposta all'evoluzione dell'intero sistema economico e sociale, pur con il tipico ritardo che tendono ad avere gli adattamenti istituzionali rispetto ad essa, anche a causa di una certa resistenza al cambiamento, e con le difficoltà di sistematizzare delle soluzioni in un contesto sempre più instabile e frammentato.

Tra i principali cambiamenti strutturali degli ultimi cinquant'anni a livello europeo, possiamo individuare l'invecchiamento della popolazione, l'aumento dell'instabilità dei rapporti familiari, la diminuzione dei tassi di fertilità, associati a profondi mutamenti di natura economica: disoccupazione a lungo termine, aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, diffusione di servizi e delle nuove tecnologie, che hanno favorito nuovi e più flessibili sistemi di produzione (Kazapov, 2010). La de-standardizzazione dei percorsi biografici e la crescente frammentazione delle carriere lavorative hanno prodotto una mutazione quanti-qualitativa dei processi di impoverimento, sempre più complessi e specifici, e che coinvolgono una porzione sempre più ampia della popolazione. In questo mutato contesto sociale, alle povertà più gravi e conclamate, si sono aggiunte

nuove forme di povertà, caratterizzate da incertezza e vulnerabilità, un'area grigia di lungo periodo in cui si oscilla tra insicure possibilità di sussistenza e insufficienza di risorse. Tali fenomeni, che ora inquadriamo nel contesto della povertà, venivano prima tutelati da sistemi del welfare più solidi, da opportunità lavorative più stabili e da stretti legami sociali (Saruis, 2008). La pandemia di Covid-19 ha contribuito a peggiorare questo scenario.

I cambiamenti qui accennati hanno condotto a una fase di ripensamento complessivo dei sistemi del welfare europei, con l'obiettivo di ottimizzare la spesa pubblica in politiche sociali, spesso scarsamente razionalizzata, in politiche occupazionali e nell'organizzazione dei servizi; tutto ciò attraverso una redistribuzione delle competenze istituzionali verso i livelli più prossimi al cittadino, in un'ottica di sussidiarietà verticale, nonché tramite il coinvolgimento di soggetti privati profit e no-profit (sussidiarietà orizzontale), oltre all'introduzione di competenze manageriali e all'attribuzione, a coloro che accedono ai servizi, di un ruolo più attivo nella definizione di progetti e prestazioni loro rivolti (Saruis, 2008). Tali mutamenti incidono quindi sul numero e sulla qualità degli attori coinvolti, attraverso processi di esternalizzazione, individualizzazione di misure specifiche, privatizzazione e, inevitabilmente, anche sulla possibilità di controllo della fase implementativa da parte dei livelli politici, di fatto responsabili della qualità dei servizi erogati ai cittadini.

Il principio cardine delle riforme in tema di politiche sociali è stato appunto quello della sussidiarizzazione, secondo cui, se un ente inferiore è capace di svolgere bene un compito, l'ente superiore non deve intervenire, ma può

eventualmente sostenerne l'azione. È utile in realtà distinguere, come già accennato, tra sussidiarietà verticale (*rescaling*), che si esplica nell'ambito di distribuzione di competenze amministrative tra diversi livelli di governo territoriali¹, e sussidiarietà orizzontale (*governance*), che si svolge nell'ambito del rapporto tra autorità e libertà e si basa sul presupposto secondo cui, alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale, provvedano direttamente i privati cittadini (sia come singoli che come associati).

Il coinvolgimento di nuovi attori, inizialmente relativo all'implementazione dei servizi e alla loro amministrazione, negli anni ha finito per riguardare anche la pianificazione e la co-definizione degli obiettivi, parallelamente alla diffusione di nuovi modelli di *governance* nella gestione delle politiche sociali: da una regolazione gerarchica-verticale a una più cooperativa-orizzontale. Questa ridefinizione del processo di *policy making* richiede nuove capacità dalle istituzioni, che permettano un passaggio dalle funzioni di *government* a una forma di *governance*, nella quale gli attori pubblici abbiano non solo la capacità di implementare, ma anche di coordinare e facilitare le politiche sociali, in un contesto sempre più frammentato e incerto, caratterizzato da un alto grado di negoziazione tra gli attori coinvolti (Kazepov, 2010). Come già accennato, si introduce anche il principio della partecipazione, cercando così di superare la logica del mero assistenzialismo: gli utenti devono essere spinti ad attivarsi per trovare una soluzione ai loro problemi.

¹ Livello sovranazionale: Unione Europea-Stati membri; livello nazionale: Stato nazionale-regioni; livello subnazionale: Stato-regioni-autonomie locali.

Nel contesto istituzionale dell'Unione Europea, in materia di politiche sociali e occupazionali, come d'altronde riguardo alle politiche economiche, le competenze consistono in un mero coordinamento: vengono fissati obiettivi e linee generali per il raggiungimento di un certo livello occupazionale elevato e duraturo e, in generale, per la lotta contro l'emarginazione, ma le modalità con cui questi obiettivi vengono perseguiti sono affidate alle competenze dei singoli Stati, essendo oltretutto strettamente correlate con le politiche fiscali e di bilancio di ognuno di essi. Somma afferma che in realtà l'Unione Europea avrebbe la competenza di agire in maniera più diretta, istituendo, ad esempio, un reddito minimo garantito, dal momento che può sostenere e completare l'azione degli Stati membri in materia di "integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro" (art. 153 par. 1 TfUe), ma non ha di fatto utilizzato tale competenza, limitandosi a favorire il coordinamento delle politiche nazionali attraverso raccomandazioni, atti di indirizzo o circolazione di buone pratiche (Somma, 2019).

La direzione dell'evoluzione dei sistemi di gestione delle politiche sociali e occupazionali dimostra l'importanza della prossimità ai cittadini, ma spesso denota una sottostima dell'importanza di assicurare un trattamento equo, dettata dalla complessa coesistenza di tanti livelli politici con diversi gradi di libertà, in costante negoziazione. Difatti, lo sviluppo e l'istituzionalizzazione dei nuovi accordi di governance non convergono; al contrario, i risultati di questi processi di cambiamento sembrano produrre una strutturata diversificazione territoriale, in base al contesto socio-economico e ai diversi accordi istituzionali. Alcuni studiosi sottolineano come le versioni degli accordi siano in linea con i rispettivi sistemi del

welfare nazionali a cui appartengono, seguendo una logica di *path-dependency*, che tende a pre-strutturare i risultati dei processi di cambiamento. I processi di riforma, infatti, non avvengono in un vacuum, ma sono profondamente radicati nelle caratteristiche istituzionali dei diversi Paesi, che influenzano la direzione del cambiamento. (Kazepov, 2010).

In Italia, coerentemente con la linea generale europea, la riorganizzazione del welfare si è mossa, dai primi anni 2000, verso la costituzione di un sistema territorialmente diversificato, dove le indicazioni normative generali acquisiscono specificità a livello regionale e locale. La retorica politica ha presentato tali cambiamenti come un'opportunità di riarticolazione dello Stato sulla base del principio di sussidiarietà. L'obiettivo ufficiale sarebbe stato quello di restituire efficienza, legittimazione e responsabilità ai livelli istituzionali più prossimi ai cittadini, valorizzando le specificità che caratterizzano da sempre l'Italia, e in qualche modo superare i fortissimi divari rafforzati dall'assetto centralistico, obiettivi che non sembrano essere stati raggiunti, in quanto il nuovo sistema avrebbe concorso a consolidare la situazione pregressa di forte squilibrio territoriale (Catena, Saruis, 2012).

II.2. L'EVOLUZIONE DEI CENTRI PER L'IMPIEGO

I processi di riforma accennati finora hanno coinvolto, per l'appunto, anche l'assetto dei CPI, nel tentativo di adattarlo di volta in volta alle nuove esigenze economiche e sociali. La crescente personalizzazione dei bisogni e l'aumento della complessità delle traiettorie occupazionali hanno concorso allo sviluppo di un

nuovo tipo di domanda di servizi, che non si limitino all'incrocio automatico di domanda e offerta di lavoro, tra l'altro non più possibile in contesti aziendali e professionali sempre più differenziati, ma composti da una pluralità di azioni articolate e disegnate sul singolo utente. I servizi per l'impiego vanno a configurarsi come un insieme di strumenti valutativi e misure di intervento, non solo sottoforma di incentivo. Tutto ciò rende più complesso il lavoro degli operatori dei CPI, nonché *street-level bureaucrats*, concorrendo ad allargare gli spazi di discrezionalità, già insiti nella natura del loro ruolo. Il loro compito, infatti, non si limita ad applicare in automatico delle normative standardizzate, ma si esplica nella comprensione e nell'interpretazione della situazione del singolo utente e nell'applicazione delle diverse soluzioni a disposizione, attività in cui il rapporto umano assume un ruolo decisivo. In questi termini, la discrezionalità diventa un importante oggetto di analisi, in quanto fulcro dell'equità di trattamento dei cittadini: essa agevolerà o meno l'accesso ai servizi, il livello di qualità degli stessi, efficacia ed efficienza del processo di implementazione.

Nel corso del tempo la rimodulazione dei CPI si è declinata secondo un approccio multidimensionale, coinvolgendo diversi ambiti e concorrendo all'aumento delle variabili da considerare nella ricostruzione di un quadro chiaro.

Coerentemente con le direzioni accennate nel paragrafo precedente, è avvenuto un processo di sussidiarizzazione verticale, ma in maniera poco chiara e lineare, concorrendo alla complessità del sistema risultante e causando, in alcune fasi, importanti situazioni di stallo e sovrapposizioni di competenze istituzionali (Tessaroli, 2019). La sussidiarizzazione orizzontale si è invece

esplicitata allargando la gestione dei servizi per l'impiego a un numero maggiore di attori, non solo mediante la de-monopolizzazione dell'intermediazione pubblica del lavoro, ma anche attraverso la costituzione di una rete in cui diversi soggetti, pubblici e privati, partecipano alla gestione dei servizi per l'impiego in diversi modi e misure, potenziando altresì l'attivazione dell'utenza.

Fino alla fine degli anni Novanta, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro veniva assicurato dal collocamento: una modalità di accoppiamento automatico tra disoccupato e impresa, secondo il principio della chiamata numerica (Raspanti, 2019a). Successivamente si è assistito ad un progressivo decentramento di competenze e funzioni a regioni ed enti locali e a una trasformazione dei soggetti pubblici erogatori di tali servizi.

Dal 1997 in poi avvengono le più importanti modifiche al sistema di gestione dei servizi per il lavoro previgente, che portano al superamento del sistema di collocamento pubblico di manodopera². La legge n. 196 del 24/06/1997 introduce il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, il primo segnale all'apertura dei servizi per l'impiego ai privati, contratto che verrà sostituito, nel 2003, dall'istituto della somministrazione³.

² Previsto dalla l. 29.4.1949, n. 264.

³ L'attuale somministrazione di lavoro è disciplinata dal d.lgs. n. 81/2015 e coinvolge tre soggetti: un'agenzia autorizzata (c.d. somministratore), iscritta in un apposito albo informatico tenuto presso l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL); un utilizzatore che si avvale del servizio per reperire personale; uno o più lavoratori (c.d. somministrati o in somministrazione), assunti dal somministratore e da questi inviati in missione presso l'utilizzatore. (Fonte: www.lavoro.gov.it)

Ma è Il d.lgs. n. 469, di attuazione della l. n. 59/1997, ad istituire i CPI, prevedendo che le regioni, mediante un provvedimento legislativo, costituiscano i propri servizi regionali per l'impiego. Il sistema di collocamento pubblico viene decentrato "verso la periferia": i CPI vengono attribuiti dalle regioni alle province, con un bacino di utenza di circa 100.000 abitanti per ognuno di essi.

Progressivamente, i CPI si discostano sempre più dal loro ruolo di "uffici di collocamento". Inizialmente si occupano di funzioni meramente accertative o compilative, come il rilascio dello stato di disoccupazione e la compilazione del patto di servizio, specialmente nelle regioni in cui vi era scarsa propensione alla programmazione dei servizi e delle misure di politica attiva. Il cambio di prospettiva è stato, tuttavia, lento e faticoso (Lassandari, 2016), e anzi, la "tradizione del collocamento" è talmente radicata nell'opinione comune, che, ancora oggi, ci sono utenti che si riferiscono agli uffici dei CPI utilizzando il vecchio nome, nonostante la funzione dei suddetti sia completamente diversa.

Alla fine degli anni '90 si pone fine al monopolio pubblico dei servizi di collocamento dei lavoratori e dal 2002 vengono introdotte, tra gli operatori del mercato del lavoro, le Agenzie per il lavoro⁴: i soggetti privati possono iniziare ad occuparsi legalmente di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, innescando un generale spostamento dei servizi dal pubblico al privato (non profit, ma anche profit).

⁴ Prima con il d.lgs. 19.12.2002, n. 297 e poi con il d.lgs. 10.9.2003, n. 276, cd. "Riforma Biagi".

Anche la riforma del titolo V della Costituzione, mediante l. Cost. 2/2001, ha inciso indirettamente sull'organizzazione dei servizi per l'impiego, riconoscendo alle regioni l'autonomia legislativa (esclusiva, concorrente o di attuazione delle leggi dello Stato), costituendo un tassello indispensabile per la configurazione attuale del sistema.

Un ulteriore importante slancio evolutivo dell'organizzazione dei CPI avviene dal 2015 in poi, a seguito dell'introduzione delle riforme previste dal Jobs Act, pacchetto di norme al centro di numerose critiche. A differenza delle precedenti riforme del mercato del lavoro, infatti, non si è accompagnato a una chiara elaborazione concettuale. La riforma mancherebbe di un'analisi degli obiettivi che si è prefisso il legislatore, e quindi di una chiave interpretativa che permetta di ricondurre a sistema tali decreti (Ferrante, 2016).

In realtà è importante compiere un passo indietro al 2014, anno in cui viene emanata la legge n. 56 (l. 7/4/2014, n. 56, cd. "legge Delrio") che modifica l'ordinamento delle province, trasformandole in enti territoriali di "area vasta", limitandone fortemente le funzioni. In particolare, vengono eliminate le competenze sui servizi per l'impiego e le politiche attive, senza attribuirle precisamente a un altro ente, rinviando il riordino dei compiti e delle funzioni in materia di servizi per l'impiego al momento di entrata in vigore della riforma del mercato del lavoro. In tale contesto gli operatori dei servizi per l'impiego hanno effettivamente continuato a svolgere la loro attività, ma spesso in assenza di una qualche figura di riferimento di carattere politico o tecnico-amministrativo. In questa fase di incertezza molti operatori più motivati, spesso giovani, si sono trasferiti, o

almeno hanno provato a farlo, in altri servizi o enti (Lassandari, 2016). Il riordino del sistema provinciale ha comportato un vero e proprio esodo degli operatori dei CPI verso amministrazioni con prospettive più certe (Tessaroli, 2019).

Le riforme attuate dal pacchetto Jobs Act hanno riguardato diversi fronti. Assumono particolare rilevanza, in questa sede, le misure che hanno agito sui contratti di lavoro, sugli ammortizzatori sociali e sul riordino della normativa in materia di lavoro e di politiche attive, nonché l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (Anpal), un'agenzia governativa incaricata del coordinamento dei sistemi regionali (Raspanti, Saruis, 2019). Nello specifico, queste due ultime trattazioni sono state esplicitate nel d.lgs. n. 150/2015, decreto che non avrebbe contribuito a favorire la creazione di una governance multilivello chiara in materia di servizi e politiche attive del lavoro, accompagnandosi a un disegno di legge costituzionale che non si è mai realizzato (Tessaroli, 2019). Tale riforma costituzionale era tesa a delineare un nuovo riparto di competenze tra Stato e regioni, attraverso una revisione del Titolo V, Capo II della Cost., con una riallocazione a livello centrale delle competenze in materia di politiche attive del lavoro. Il progetto di riforma in questione ha creato un'ulteriore fase di "stallo" dei servizi per il lavoro, fino all'esito referendario, che ha respinto la riforma proposta dall'allora Governo in carica.

Il tentativo di ri-accentramento ha contribuito quindi alla creazione dell'Anpal, nonostante il coordinamento dell'ente nel contesto della governance che ne è risultata appare particolarmente complesso ancora oggi, ma non ha modificato l'art. 117 della Costituzione. Tale articolo riserva la competenza esclusiva allo

Stato nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ma non nella «tutela e sicurezza del lavoro», soggette alla legislazione concorrente, con esclusione «della istruzione e formazione professionale», la quale rimane invece di competenza esclusiva delle regioni. Sono quindi di competenza esclusiva dello Stato i livelli essenziali delle prestazioni (LEP)⁵, mentre le politiche attive e l'organizzazione dei servizi per il lavoro sono di competenza concorrente, ciò sta a significare che spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, mentre alle regioni è riconosciuta la potestà legislativa di "attuazione" degli stessi. Si sono creati problemi di interpretazione e numerosi ricorsi attorno all'espressione «tutela e sicurezza del lavoro». La sentenza n. 50/2005 della Corte costituzionale conferma l'interpretazione diffusa in dottrina, secondo la quale con questa espressione si identificherebbero i servizi che contribuiscono a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, stabilendo che «in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento». Viene riconosciuta la competenza di tale materia alle regioni, nel rispetto dei LEP di competenza dello Stato. Si precisa altresì che «l'allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio, allo Stato», ma alle regioni e che quindi è la regione che stabilisce come organizzare il proprio sistema di servizi per il lavoro.

Come già accennato, col d.lgs. n. 150 del 2015 si costituisce anche la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, che comprende l'Anpal, le strutture

⁵ Di cui all'art. 28, d.lgs. n. 150/15, un elenco di altri articoli dello stesso decreto che esplicita i servizi che i CPI sono tenuti ad offrire agli utenti.

regionali per le politiche attive del lavoro e altri enti pubblici e privati (Lassandari, 2016), tra cui INPS, INAIL e i patronati. All'Anpal, istituita a decorrere dal 1° gennaio 2016, viene affidato il compito di coordinare la suddetta rete e le misure di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, in favore dei cittadini iscritti nelle liste tenute presso i CPI, oltre alla vigilanza che vengano erogate le prestazioni nei loro livelli essenziali. L'obiettivo è quello di garantire una maggiore omogeneità all'interno di un doppio processo di centralizzazione: dalle regioni all'agenzia nazionale, per quanto riguarda la linea politica, e dalla provincia alle regioni, per quanto riguarda l'implementazione (Raspanti, Saruis, 2019). Tuttavia, ad oggi, il processo di centralizzazione non si è assestato e presenta ancora numerosi limiti; ad esempio, uno tra tutti riguarda i sistemi informatici: spesso gli operatori, nel caso da me osservato, hanno lamentato la necessità di svolgere manualmente delle procedure finalizzate al recupero o al caricamento dei dati dal sistema centrale, meccanismo che dovrebbe avvenire, invece, in maniera automatica.

Secondo alcuni, tramite queste riforme, le politiche attive si sarebbero spostate verso lo Stato centrale. Una spinta *top-down* nella gestione delle politiche attive sarebbe in parte auspicabile, in quanto porrebbe basi solide alla creazione di un sistema che renda operativi standard minimi su tutto il territorio nazionale, creando le condizioni per modellare infrastrutture tecnologiche utili allo scambio di informazioni. Al contrario, sembra prevalere, secondo la più classica *path-dependence*, uno sviluppo delle politiche del lavoro per lo più *bottom-up*, frutto di innovazioni locali. Diverse indagini sottolineano l'importanza di riforme delle

politiche attive e del welfare nella chiave del decentramento operativo, al fine di realizzare una maggiore vicinanza agli utenti (Salomone, 2016). Per quanto riguarda il modello organizzativo, il Jobs Act sarebbe coerente con il passato e ne conserverebbe l'impianto di base, aggiungendo un maggiore raccordo centralistico, costituendo l'Agenzia nazionale per le politiche attive. Il legislatore del 2015 avrebbe voluto rafforzare la cornice istituzionale di base, assegnando ai terminali territoriali, i CPI, funzioni primarie pubbliche integrate per l'inserimento e il reinserimento dei disoccupati e dei lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito, direttamente o indirettamente, tramite il coinvolgimento di soggetti privati accreditati (salvo il patto di servizio personalizzato e il rilascio dell'assegno di ricollocazione, che non possono essere esternalizzati). Il nuovo "catalogo" delle funzioni in materia di politiche attive, assegnate agli operatori, risulta ampio e non esaustivo, e comprende: l'orientamento di base, gli strumenti di ausilio alla ricerca occupazionale, l'orientamento individualizzato con bilancio di competenze e analisi dei fabbisogni formativi, l'orientamento all'autoimpiego, l'avviamento ad attività formative, l'accompagnamento al lavoro, l'incentivazione del lavoro autonomo, fino a strumenti di conciliazione e promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile. Specificando queste attribuzioni, il legislatore ha lasciato tuttavia in ombra l'attività di mediazione in senso stretto, cioè la funzione di incontro tra domanda e offerta di lavoro con le attività connesse, attività fondamentali e primarie, decisive anche per garantire i servizi di politiche attive stesse, che richiedono un particolare impegno da parte degli operatori: assistenza nella costruzione di curricula e diffusione degli stessi, *scouting* della domanda, *matching* a misura d'impresa,

career days, recruitment events (Salomone, 2016). In altri termini, un'attività centrale nello sviluppo occupazionale viene rimandata completamente alla discrezionalità delle singole organizzazioni, tanto che appare particolarmente esplicita, in questo ambito, la forte differenziazione territoriale.

Per quanto riguarda, invece, le riforme legislative sulla gestione del rapporto tra politiche attive e passive, nonché le normative sui contratti di lavoro che fanno parte del Jobs Act, è opinione diffusa che si basino fiduciosamente sulla flexicurity (secondo cui sarebbe possibile un giusto equilibrio tra flessibilità del mercato del lavoro, “*flexibility*”, e sicurezza sociale, “*security*”), sebbene sussistano dei dubbi a riguardo. La filosofia di fondo della riforma sosterebbe che la riduzione delle tutele dei rapporti di lavoro possa essere controbilanciata dall'ampliamento nel campo di intervento a sostegno e protezione del lavoratore, attraverso diversi strumenti, tra cui quelli di politiche attive (Scarponi, Lassandari, 2016).

I decreti legislativi n. 148 e n. 22 del 2015, si presentano come norme di garanzia del sostegno del reddito dei lavoratori. Non sembrano individuare elementi di progresso e miglioramento, ma conserverebbero i limiti storici di scarsa universalità, diffusa inadeguatezza delle prestazioni e ingiusta ripartizione delle risorse⁶ (Lassandari, 2016). Sembra, inoltre, che queste riforme non tengano in

⁶ La cassa integrazione guadagni presenta una maggiore selettività dei requisiti d'accesso, minore durata degli interventi e un incremento dei costi per le imprese che ne fruiscono, contribuendo e una crescita dei licenziamenti. La NASpl (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego), che rappresenta il principale sostegno riservato ai disoccupati già titolari di un rapporto di lavoro subordinato, collegando l'entità delle prestazioni ai contributi versati, aumenterà per alcuni mentre diminuirà per altri, probabilmente giovani, che hanno versato meno contributi (Lassandari, 2016).

considerazione le forti differenziazioni territoriali, che inevitabilmente finiranno per svantaggiare coloro che non si trovano in un contesto economico locale favorevole. Molti autori esprimono posizioni caute, sottolineando l'astrattezza e le molte carenze dei meccanismi previsti dalla legge, in particolare riguardo ai valori a base della riforma. Secondo alcuni, la *flexicurity* sarebbe del tutto incompatibile con la situazione italiana così delineata, rischiando di comportare un conflitto sociale, soprattutto nelle zone in cui la carenza di offerte di lavoro compromette il raggiungimento dei risultati positivi (Scarponi, Lassandari, 2016). Inizialmente si era enfatizzato sulla presenza di un circolo virtuoso, che avrebbe collegato all'indebolimento della tutela contro il licenziamento le politiche attive del lavoro e il sostegno al reddito del disoccupato. Ma in un secondo momento sembra che l'obiettivo principale dell'intervento sia diventato l'incremento occupazionale sul breve periodo: l'indebolimento dei diritti individuali dei lavoratori, soprattutto della tutela verso il licenziamento illegittimo, dovrebbe servire da incentivo permanente all'occupazione. Il rischio è di vedere il mercato del lavoro fortemente deregolato, dove il confine fra l'occupazione e la precarietà risiede solamente nelle potenzialità dello sviluppo produttivo. «Tali innovazioni legislative finiscono, direttamente o indirettamente, per coinvolgere anche quanti, al momento, sono occupati, nella prospettiva di una redistribuzione delle tutele che venga a sanare la tradizionale contrapposizione fra un nucleo dei più sfortunati, a cui solo si rivolge il diritto del lavoro, e sterminate masse di disoccupati che, al contrario, restano al di fuori di ogni protezione, poiché il mondo del lavoro nega loro ogni cittadinanza» (Ferrante, 2016, p. 268). Da questo punto di vista, la disoccupazione appare accettata quasi

come un elemento strutturale del sistema e le politiche per l'impiego finiscono per confondersi con quelle di contrasto alla marginalità sociale, secondo un modello misto. La presenza di operatori privati più attivi sui settori più professionalizzati finisce per lasciare ai servizi pubblici i casi più difficili (Ferrante, 2016).

Tra il 2017 e il 2018 c'è stato un ulteriore periodo di transizione, a seguito della l. n. 205/2017, che ha destinato 16 milioni di euro per la proroga e per l'eventuale stabilizzazione del personale impiegato nelle regioni con contratti a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa operante presso i CPI. È stata prevista una tempistica di transizione per permettere alle regioni di definire e porre in essere le necessarie condizioni normative, amministrative e organizzative per il subentro del personale nell'esercizio delle funzioni, al fine di garantire la continuità nei servizi. Fino al termine stabilito il 30/6/2018, province e città metropolitane hanno continuato a svolgere le attività di gestione del suddetto personale, anticipando gli oneri connessi, con successiva rivalsa sulle amministrazioni regionali. Ogni regione ha compiuto la scelta organizzativa per il trasferimento del personale e, di conseguenza, anche il modello di governance dei servizi, istituendo e/o avvalendosi di un'Agenzia regionale per il lavoro (Tessaroli, 2019).

Con il d.l. del 28 del gennaio 2019 n. 4, recante "disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", convertito con la legge n.26 del 28 marzo 2019, viene introdotto il Reddito di Cittadinanza (RdC), quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro, a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. In realtà le

prime critiche sono rivolte al fatto che la misura avrebbe spinto i beneficiari a non impegnarsi nella ricerca di un'occupazione. Tuttavia, la disciplina si presenta come uno strumento che superi il mero assistenzialismo, prevedendo degli espedienti che evitino inerzia del beneficiario⁷. Il fatto che i beneficiari siano tenuti a svolgere anche servizi sociali e territoriali ribadisce che il reddito non costituisce un sussidio e che il regime della condizionalità spazia in un ambito più ampio rispetto a quello delle politiche attive del lavoro (Somma, 2019).

Dal 2019 è stato avviato un Piano nazionale di potenziamento dei CPI e delle politiche attive del lavoro, prevedendo un aumento del personale, delle dotazioni infrastrutturali e un miglioramento della qualità dei servizi, per tentare di superare il gap che allontana gli standard italiani da quelli degli altri Paesi europei. L'obiettivo è quello di rafforzare l'azione dei CPI e sostenere con maggiore impulso le politiche attive. L'investimento in risorse umane fatto dal Governo con il Piano di rafforzamento nei servizi per l'impiego dovrebbe portare a fine 2021 a un incremento di 11.600 operatori, più che raddoppiando l'organico attualmente presente, accompagnando il processo di importante cambiamento con appositi investimenti infrastrutturali e sul capitale umano⁸. Le carenze di personale, in

⁷ Il primo tra questi impedisce alle persone occupate di essere indotte a terminare il rapporto di lavoro solo al fine di percepire il sussidio, è escluso infatti a chi si dimette volontariamente nei 12 mesi precedenti, salvo per giusta causa. Seguono quelli che spingono i disoccupati nel lavoro, come il fatto di condizionare il beneficio alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e all'adesione di un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, che prevede attività al servizio delle comunità di qualificazione professionale e di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti, finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale.

⁸ Fonte: <https://www.lavoro.gov.it>.

relazione a un'utenza in crescita, incidono inevitabilmente sulla risorsa "tempo" a disposizione per ognuno. Questo aspetto rappresenta un'importante criticità del nostro Paese.

II.3. CONSIDERAZIONI SULL'EVOLUZIONE DEI CENTRI PER L'IMPIEGO

Nel corso del tempo il collocamento pubblico è stato trasformato in un sistema con nuove funzioni di politica attiva del lavoro, che possano andare incontro a esigenze provenienti da differenti segmenti di utenza. I nuovi servizi pubblici per l'impiego, operanti attraverso i CPI, nascono proprio con questo obiettivo. Tra i concetti chiave che hanno guidato le riforme in ambito occupazionale nella maggior parte dei Paesi europei, ci sono occupabilità e attivazione. Tali riforme hanno cercato di promuovere modelli di individualizzazione delle protezioni, vincolando le possibilità di accedere a forme di sostegno al reddito a un certo tipo di impegno da parte della singola persona disoccupata di attivarsi nella ricerca di un impiego, dando alle prestazioni sociali un carattere più incentivante. Aumenta inoltre il grado di responsabilità dei soggetti interessati: da un lato il lavoratore deve impegnarsi, attivandosi nella ricerca di un lavoro e rafforzando il proprio livello di occupabilità; dall'altro lato, ai CPI si chiede di accompagnare e sostenere il lavoratore disoccupato nel percorso di reinserimento lavorativo. Anche in Italia, in diverse pratiche formalizzate che regolano il rapporto fra CPI e utenti, ritroviamo questi principi, come ad esempio nell'iter necessario per iscriversi e usufruire delle prestazioni. L'ente ha la responsabilità di favorire l'impiego e il reimpiego dell'utente, sia attraverso i diversi

servizi, sia controllandone il percorso; l'utente invece è tenuto ad attivarsi, pena la perdita dello status di disoccupato e quindi della possibilità di usufruire gratuitamente dei servizi. Il rapporto tra CPI e utente assume la forma di un vero e proprio contratto, in cui i contraenti si impegnano a svolgere diverse azioni, pena l'annullamento del contratto stesso (Coletto, 2014). Il tema della condizionalità è anch'esso dibattuto e fonte di deviazioni in sede di applicazione. Il RdC contribuisce a rinnovare l'attenzione su questa tematica. In tutti i Paesi europei si cerca di combattere la povertà e l'esclusione sociale con un reddito minimo garantito e con schemi di condizionalità assimilabili, finalizzati a spingere i disoccupati nel lavoro, oltre ad incrementare i livelli di flessibilità delle relazioni di lavoro, contribuendo così alla combinazione di flessibilità e sicurezza (*flexicurity*). Secondo Somma, il reddito in questione sembrerebbe coerente con la logica dei cosiddetti "mercati transizionali del lavoro", in cui ciascuna persona ha di fronte a sé la prospettiva di transizioni occupazionali frequenti: concludere un'esperienza lavorativa e doverne avviare un'altra sta diventando ormai una circostanza normale e non l'eccezione. Il beneficio asseconda le necessità di un rapido ricambio della forza lavoro in base all'andamento del mercato e fa in modo che tutto ciò non determini una discontinuità di risorse a disposizione del lavoratore, ma al contrario diventi occasione di aggiornamento professionale nei momenti di inoccupazione. Sempre secondo l'autore, le misure, più che a combattere la povertà, sarebbero finalizzate soprattutto a vivacizzare il mercato del lavoro. L'entità del beneficio rischierebbe tuttavia di imprigionare gli interessati in una condizione di povertà strutturale, anche per il fatto che l'obbligo di accettare un

lavoro il cui salario sarà integrato dal reddito minimo fino al raggiungimento della soglia di povertà, non inciderà significativamente sulla condizione; innescherà invece una sorta di “trappola” del lavoro, o meglio, del lavoro povero. Il regime delle condizionalità non riguarda solo il reddito di cittadinanza e l’attivazione nel mercato del lavoro, ma lo troviamo articolato anche in obblighi più stringenti, finalizzato, ad esempio, all’incremento dei consumi e quindi del PIL, sanzionando i comportamenti di risparmio⁹. La condizionalità dovrebbe essere limitata nella misura in cui spinga i disoccupati in un lavoro appropriato e non mortificante, che non sia quindi punitivo e umiliante ed eviti di generare eccessive pressioni sui beneficiari: deve essere evitato il reddito senza lavoro, ma anche il lavoro senza reddito, o meglio, senza retribuzione proporzionata e, più in generale, senza garanzie (Somma, 2019).

Come già accennato, l’altra principale novità introdotta dalla riforma consiste nella molteplicità di servizi di politica attiva del lavoro che i CPI andranno ad erogare, con l’obiettivo di aumentare il grado di empowerment dell’individuo. L’offerta di questi servizi è caratterizzata da una certa modularità, che permette di variarne la gamma in base ai diversi profili degli utenti destinatari, profili che dovranno essere valutati in sede di colloquio con l’operatore (Coletto, 2014).

Riguardo alla valutazione, ci sono vari tentativi di sistematizzare tale operazione mediante strumenti di profilazione, che dovrebbero aiutare gli operatori

⁹ Sottraendoli all’ammontare di beneficio non speso, nel limite del 20% del beneficio erogato. Non si incentivano tanto i consumi di genere, quanto quelli morali: si esclude la possibilità di utilizzare il beneficio per giochi che prevedono vincite in denaro.

dei CPI a una migliore e più razionale distribuzione dei benefici, nella differenziazione e individualizzazione dei servizi, soprattutto per disoccupati di lunga durata o giovani Neet (*“Neither in Employment or in Education or Training”*, non hanno un impiego né lo cercano e non sono impegnati in percorsi di studio o di formazione). Nel contesto di Garanzia Giovani (un insieme di provvedimenti finalizzati, nello specifico, all’inserimento lavorativo dei giovani), essa è frutto dell’applicazione di un modello econometrico ad un insieme di variabili individuali di primo e di secondo livello¹⁰, che influenzano la possibilità di inserimento lavorativo, a parità di caratteristiche individuali. La profilazione viene considerata «come un processo di standardizzazione delle procedure di accoglienza e segmentazione dell’utenza cui si associano numerosi obiettivi» (Gambardella, Lumino, Caputo, 2017, p. 388), non tutti riguardanti l’efficacia e l’efficienza nell’uso delle risorse, oltretutto scarse. Il dispositivo organizzativo dovrebbe aiutare a ridurre l’incertezza decisionale degli operatori dei servizi, con l’obiettivo di migliorare la loro capacità di individuare le priorità di intervento e di gestire lo stesso. Questo assunto si basa sulla concezione che la discrezionalità metterebbe a rischio l’equità e la parità di trattamento degli utenti. In questo modo la profilazione assicurerebbe una migliore tutela dell’operatore nei confronti del cliente ma anche dell’organizzazione, che a sua volta deve rendere conto alle

¹⁰ Le variabili di primo livello riguardano genere, età, titolo di studio, condizione occupazionale del giovane un anno prima della richiesta e durata della residenza in Italia, che rappresenta una proxy del grado di conoscenza della lingua italiana. Quelle di secondo livello, definite “variabili territoriali”, sono invece finalizzate ad esprimere le differenze tra le regioni italiane, in base al profilo del sistema produttivo, alla dinamica della disoccupazione e all’andamento del ciclo economico.

istituzioni superiori, da cui provengono le risorse. È evidente l'ispirazione managerialista, in cui evidenze e quantificazione dei risultati assicurerebbero trasparenza, efficacia ed efficienza dell'azione pubblica. Tuttavia, il rischio è che la profilazione non raggiunga l'obiettivo di uniformare il trattamento, «esacerbando semmai le differenze preesistenti» (Gambardella, Lumino, Caputo, 2017, p. 389). Le esperienze a riguardo evidenziano, per un uso efficace, la necessità di una revisione periodica del sistema, che segua le trasformazioni del mercato e individui eventuali errori e omissioni, oltre alla collaborazione degli operatori dei servizi nella costruzione dello stesso. In Italia lo strumento si configura come «idoneo ad assicurare la costruzione di un percorso individuale coerente con le caratteristiche personali, formative e professionali dell'utente» (d.d. 10/2015). In realtà, da un punto di vista tecnico, nell'allegato metodologico, questo obiettivo sembra essere secondario rispetto a quello di ripartire le risorse economiche in base al livello di disagio nel mercato del lavoro (la misura di svantaggio è funzionale a stabilire l'ammontare dell'incentivo offerto alle aziende che assumono i giovani). Viene lasciata ampia discrezionalità per un utilizzo della profilazione diverso nei piani regionali¹¹. Il d.d. 20/2015 non si sofferma sul rapporto tra il calcolo automatizzato della misura sintetica di svantaggio e la stesura del patto di servizio, né sull'opportunità di aggiornare il calcolo o sulla necessità di valutare gli esiti, tutti aspetti invece osservati in quasi tutte le sperimentazioni internazionali, quindi la discrezionalità dell'operatore, minata dal calcolo automatico del coefficiente di

¹¹ Il Lazio, ad esempio, la utilizza per segmentare ai fini dell'orientamento di secondo livello, destinandolo solo ai giovani con svantaggio elevato.

svantaggio, sembra dover rimanere al centro della scena e configurarsi come un elemento chiave. Così, se da una parte gli strumenti quantitativi ai fini decisionali permetterebbero una riduzione dei margini di discrezionalità degli operatori, garantendo equità di trattamento ai cittadini nell'accesso ai servizi, dall'altra evidenziano l'impossibilità di ridurli effettivamente. Per assicurare una vera uniformità di trattamento sarebbe necessario concentrarsi maggiormente sulle diverse condizioni di partenza, sia individuali che territoriali, assicurando tuttavia opzioni di trattamento e modalità operative abbastanza omogenee. Le forti differenze geografiche a livello dei CPI, la lentezza del Mezzogiorno nell'adattarsi alle riforme, l'arretratezza delle dotazioni strumentali e finanziarie, finiscono per riguardare tutte le riforme dei servizi pubblici per l'impiego (Gambardella, Lumino, Caputo, 2017). Infatti, gli studi empirici volti ad analizzare il processo di riforma (da un punto di vista normativo, organizzativo, ecc.), nel corso degli ultimi anni hanno evidenziato importanti differenze riguardanti la sua applicazione sul territorio nazionale, ravvisando un forte squilibrio Nord-Sud nella gestione territoriale dei servizi per l'impiego. L'attuazione della riforma è avvenuta più rapidamente al Nord, dove ha raggiunto ottimi risultati nei servizi amministrativi e di informazione, nonché nei servizi specialistici (come orientamento e formazione) in molte diverse aree. Al Sud il cambiamento è avvenuto spesso in maniera parziale, incontrando notevoli difficoltà e resistenze (Coletto, 2014).

Un'altra critica importante riguardante il RdC ci permette di riflettere su un limite determinante delle politiche attive. L'entità del beneficio non potrà superare una cifra che si fa coincidere con la soglia di povertà, cifra che varia in base al

luogo in cui risiede il nucleo familiare. Tale cifra individua il livello essenziale delle prestazioni di cui si parla nell'art. 117 c. Da precisare però che questo avviene nei limiti delle risorse disponibili (l. 28 marzo 2019 art.1). Vuol dire che una misura destinata a realizzare il principio della parità in senso sostanziale viene realizzata dal momento in cui lo consentono le contingenti disponibilità di bilancio: la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, finalizzata alla realizzazione della parità, dipenderà dalle scelte riguardo all'impiego del denaro pubblico, il che sembra andare contro il principio costituzionale secondo il quale dovrebbe essere assicurata protezione e sicurezza sociale a chi non dispone dei mezzi sufficienti per condurre una vita dignitosa (Somma, 2019).

In realtà, se la trappola della disoccupazione interessa soprattutto i lavoratori meno qualificati, a cui non si richiedono particolari capacità e competenze, appare contraddittorio imputare la condizione di disoccupazione alla mancanza di formazione. In base a tale riflessione, viene ravvisato un limite (se non un paradosso) delle politiche attive del lavoro: esse mirano ad assicurare l'occupabilità attraverso programmi di apprendimento permanente e in questo modo escludono le politiche di piena occupazione, bisognose di sostegno attivo alla domanda. La piena occupazione costituirebbe, verosimilmente, un obiettivo incompatibile con le politiche fiscali e di bilancio europee, in linea con il proposito di assicurare la stabilità dei prezzi e il controllo dell'inflazione¹². Gli obiettivi che si

¹² I trattati Europei, nel tempo, si sono arricchiti di contenuti incompatibili con la piena occupazione, privilegiando invece la stabilità dei prezzi, riservando ad esempio l'Unione economica e monetaria ai Paesi con deficit e debito contenuti, ovvero con limitati spazi di manovra riguardo al sostegno della domanda (Somma, 2019).

pone la commissione Europea in fatto di riduzione di povertà ed esclusione sociale sarebbero inesorabilmente destinati a non essere raggiunti. Infatti, facendo coincidere l'inclusione sociale con l'inclusione nel mercato, l'aumento dell'occupazione risulta incapace di far uscire le persone dalla povertà, incoraggiando, al contrario, il drammatico fenomeno del lavoro povero, caratterizzato da un salario talmente basso da non permettere di superare la soglia della povertà (Somma, 2019).

Ferrante nel 2016 afferma che è evidente la centralità delle politiche formative, riconoscendo tuttavia dei limiti nelle modalità in cui tale tema viene affrontato dalle Istituzioni. La formazione tecnica resterebbe lontana dal mondo del lavoro e l'obbligatorietà di sistemi di stage nel percorso scolastico tenderebbe più allo sfruttamento che al concreto orientamento al lavoro, avvantaggiando le imprese private di prestazioni prolungate e gratuite. Al contrario, a suo avviso, la direzione in cui investire sembrerebbe quella dell'apprendistato, non rinunciando alla retribuzione, verso lo sviluppo di un approccio professionalizzante nello studio universitario, che invece resta ancorato a una dimensione culturale e una malintesa libertà di insegnamento, mentre si pone troppo poco nella prospettiva della trasmissione di un sapere tecnico concretamente orientato all'attività di lavoro. «L'assenza di una politica di spesa unitaria nell'ambito dell'Unione Europea fa emergere l'assenza di una politica industriale che sappia coltivare e promuovere le esperienze di ricerca nei settori più avanzati così da avvantaggiare l'intero tessuto industriale» (Ferrante, 2016, p. 279).

È importante, infine, considerare gli effetti della sussidiarizzazione, che ha prodotto un incremento della complessità del sistema. La moltiplicazione dei livelli istituzionali e degli attori coinvolti nel processo di gestione e applicazione delle politiche del lavoro, oltre a consolidare gli squilibri territoriali, contribuisce a una sorta di rimbalzo delle “colpe”, potendo sempre imputare eventuali inefficienze ad altri centri di responsabilità. I livelli istituzionali superiori possono ricondurre ai CPI locali la scarsa efficienza a livello di implementazione, mentre i CPI lamentano la scarsità di risorse, i limiti riguardanti il coordinamento della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, le desolate situazioni imprenditoriali locali, la scarsa attivazione degli utenti. Tutto ciò è sicuramente agevolato dalla mancanza di vincoli e indicazioni sovra-locali chiari e univoci, che contribuisce a scaricare a valle, a livello implementativo, ampi spazi di discrezionalità. «Giacché una politica dell’attivazione seriamente concepita comporterebbe investimenti politici ed economici rilevanti, e dall’esito comunque incerto, è stata recepita, nelle applicazioni, soprattutto l’idea della responsabilizzazione dei beneficiari e del contrasto alla dipendenza assistenziale» (Coletto, 2014, pp. 22-23).

«C’è, in particolare, un “luogo” in cui le scelte non possono essere più eluse» (Evans, Harris, 2004): si tratta dello *street-level*. Gli *street-level bureaucrats* dovranno rispondere in qualche modo alle richieste dirette degli utenti, motivando la loro risposta secondo la normativa di riferimento. In condizioni di risorse limitate e normative troppo spesso poco chiare, strategie e scelte di natura tecnica finiscono per incidere sugli esiti delle politiche: quanto non affrontato o risolto in sede politica e normativa ricade sulla fase operativa. Anche nel contesto dei CPI

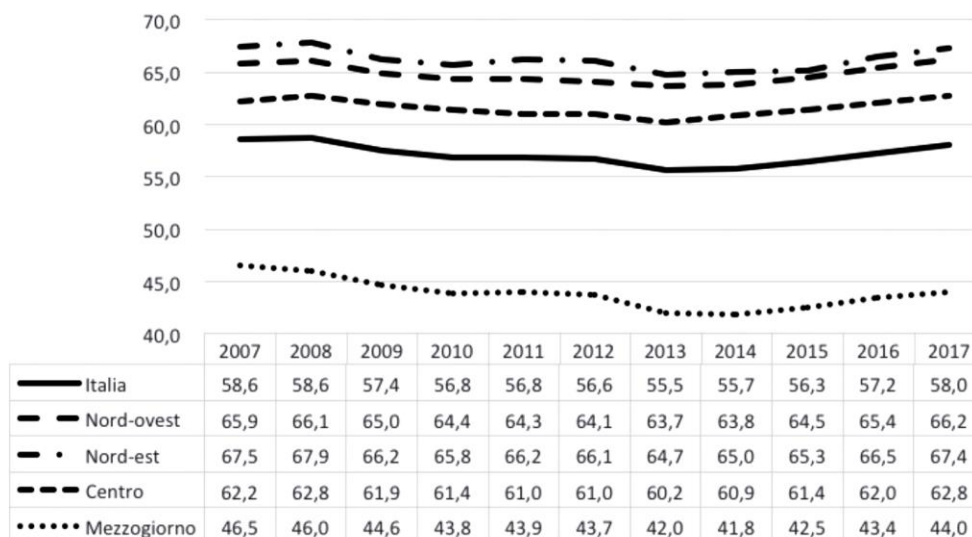
può essere valida la riflessione in tema di politiche socio-assistenziali: «Non che gli esiti delle decisioni qui assunte debbano essere necessariamente peggiori rispetto a soluzioni elaborate a livello politico, ma questo trasferimento di responsabilità sembra più la conseguenza implicita di scelte non effettuate e disposizioni sospese, piuttosto che frutto di riflessioni sistematiche ed indicazioni esplicite» (Catena, Saruis, 2012, p. 8).

II.4. IL MERCATO DEL LAVORO

Per comprendere appieno le dinamiche di funzionamento e i rispettivi limiti delle politiche per il lavoro, è importante individuare, seppur sinteticamente, l'entità del problema su cui intervengono. Prima della crisi economica innescata dalla pandemia, le principali contrazioni economiche, e di conseguenza, del mercato del lavoro, si sono verificate conseguentemente alla crisi dei mutui subprime del 2008 e a seguito delle problematiche legate allo spread, diretta conseguenza della stessa crisi, il cui apice di criticità è stato raggiunto nel 2012. La crisi ha penalizzato in particolare il Mezzogiorno, colpendolo con maggiore intensità e velocità. Dal 2014 la situazione generale migliora e dal 2016 la crescita dell'occupazione appare abbastanza generalizzata. Sono, in particolare, le Regioni del Nord e del Mezzogiorno a mostrare incrementi più incisivi, mentre l'incremento medio di occupati registrato dalle Regioni centrali è meno marcato, evidentemente condizionato dai forti decrementi rilevati in Umbria e nelle Marche, quest'ultima colpita dal terremoto alla fine di agosto del 2016 (ANPAL, 2019).

Figura 2

Tassi di occupazione 15-64 anni per l'Italia e macro aree geografiche (Anni 2007-2017)
(valori percentuali)



Fonte: *Le politiche attive del lavoro in Italia. Primo rapporto annuale congiunto Anpal, Regioni e Province autonome, 2019*, da Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro*.

Soltanto nel 2018, a un decennio di distanza dall'inizio della recessione, è stato superato il livello occupazionale del periodo pre-crisi (nella media del 2018 il numero di occupati supera il livello del 2008 di circa 125 mila unità e il tasso di occupazione sfiora il record storico di 58,5%, -0,1 punti rispetto al 2008, mentre il tasso di disoccupazione si attesta al 10,6%, -0,6 punti in un anno e +3,9 punti rispetto al 2008) (ISTAT, 2019), ma con un assetto del mercato del lavoro italiano profondamente trasformato. A livello territoriale, la crisi ha prodotto un ulteriore impoverimento occupazionale del Mezzogiorno, ampliando il già elevato divario con il resto del Paese. Aumenta il lavoro dipendente, crolla il lavoro indipendente,

aumenta il part time involontario (per l'indebolimento della domanda di lavoro e per l'aumento del peso di comparti con una maggiore incidenza di lavoro a tempo parziale). Anche la composizione socio-demografica degli occupati si è modificata. Complessivamente, l'aggregato degli occupati risulta più "anziano" e più istruito rispetto a dieci anni prima, per le difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro dei più giovani, per l'invecchiamento della popolazione e per l'aumento dell'età pensionabile: se nel 2008 il 30,3% degli occupati aveva un'età compresa tra 15 e 34 anni, dieci anni dopo tale quota è scesa al 22,1%. L'allungamento dei percorsi di istruzione, che posticipa l'ingresso nel mercato del lavoro dei più giovani, fa sì che il ricambio generazionale degli occupati avvenga in favore di coorti sempre più istruite (in dieci anni la quota di occupati con almeno la laurea passa dal 16,9% al 23,1%). Tuttavia, in un contesto di ricomposizione delle professioni che favorisce quelle poco qualificate a scapito di quelle a elevata qualifica, l'aumento del livello di istruzione degli occupati può generare situazioni di mismatch tra domanda e offerta di lavoro e generare sovra-istruzione e spreco di capitale umano. L'aumento della quota di occupazione meno qualificata, accompagnata dalla marcata segmentazione etnica del mercato del lavoro italiano, ha favorito la presenza di lavoratori immigrati, più disposti ad accettare lavori disagiati e a bassa specializzazione. È aumentata la presenza femminile nel mercato del lavoro, dal 40,1% al 42,1% del totale degli occupati (le donne occupate nel 2018 sono mezzo milione in più, +5,4% rispetto all'analogo periodo del 2008), mentre gli uomini sono diminuiti costantemente tra il 2008 e il 2013, soprattutto a causa dell'andamento negativo delle costruzioni e dell'industria (circa 900 mila occupati in meno nei

cinque anni) (ISTAT, 2019). Ciò nonostante, negli anni della ripresa, la crescita del tasso di occupazione è abbastanza simile e costante per uomini e donne. Pertanto, seppur in lieve diminuzione, i divari di genere rimangono elevati, in quanto la metà delle donne in età attiva non lavora e quasi una su cinque vorrebbe lavorare ma non trova un impiego.

Nel complesso, il 2019 si caratterizza per un proseguimento di crescita dell'occupazione (+0,5% nella media dei primi tre trimestri), anche se la dinamica rallenta per il terzo anno consecutivo (era +1,0% nel 2018, +1,1% nel 2017 e +1,4% nel 2016).

Dal confronto con la situazione nell'Unione Europea, emergono differenze più accentuate per le donne e per i giovani, ad indicare le difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro dei giovani italiani, la minore partecipazione per il prolungamento dei percorsi di studio (più lunghi in Italia rispetto agli altri paesi europei), nonché i problemi di conciliazione per le giovani mamme. È rilevante l'alta incidenza in Italia di giovani senza esperienze lavorative: nella media dei tre trimestri 2019 erano il 26,6% dei 25-29enni e il 13,3% dei 30-34enni; non aver mai lavorato comporta maggiori difficoltà di inserimento, terminati gli studi. Negli ultimi anni si sono ampliati ulteriormente i divari generazionali a favore della classe di età più adulta, con un ulteriore invecchiamento della forza lavoro occupata (ISTAT, 2020a).

Nel 2020 la pandemia di Covid-19 ha stroncato la ripresa economica. Il sopraggiungere dell'emergenza sanitaria ha comportato l'adozione delle misure disposte dai vari DPCM, in contrasto alla diffusione del Covid-19. Ciò ha provocato

forti perturbazioni nel mercato del lavoro. Dopo un progressivo rallentamento della crescita nel mese di marzo, il saldo annuo delle posizioni lavorative alle dipendenze diviene negativo a partire da aprile, aggravandosi ulteriormente fino a fine giugno, quando mostra segnali di miglioramento. Diminuiscono le nuove attivazioni, soprattutto di breve periodo, i contratti a tempo determinato in scadenza nel periodo non vengono rinnovati, si amplia progressivamente il divario tra l'andamento delle posizioni lavorative a tempo indeterminato e determinato, a sfavore delle seconde. A partire da fine marzo, si riscontra la progressiva diminuzione del numero di cessazioni, dovuta principalmente ai rapporti di lavoro di breve durata non attivati nel precedente periodo, oltre al blocco dei licenziamenti¹³. Pur nella generale contrazione che ha caratterizzato la domanda di lavoro alle dipendenze, l'emergenza sanitaria ha interessato con intensità differente i vari settori, poiché diversamente soggetti ai provvedimenti di chiusura e alle conseguenze dovute al periodo di *lock-down*. Le contrazioni, rispetto al volume delle posizioni lavorative perse, hanno riguardato l'agricoltura, l'industria e soprattutto i servizi, ma soprattutto il comparto dell'alloggio e della ristorazione. Segno positivo per i servizi alle famiglie, soprattutto a ridosso dell'adozione del DPCM del 9 marzo (che ha disposto anche la sospensione delle attività scolastiche e formative). La diminuzione dell'occupazione riguarda maggiormente le donne. L'aumento del numero di inattivi su base annua e trimestrale è invece più forte per gli uomini. Nel secondo trimestre 2020, tra i giovani di 15-34 anni si registra il più

¹³ Previsto inizialmente per 60 giorni dal d.l. del 17 marzo 2020 n.18 (il c.d. Cura Italia) e portato poi a cinque mesi dal d.l. del 19 maggio 2020, n. 34 (il c.d. Decreto rilancio).

forte calo dell'occupazione e del relativo tasso in termini sia tendenziali (-8,0%, -3,2 punti) sia congiunturali (-5,3%, -2,2 punti), mentre il tasso di inattività aumenta più che nelle altre classi di età. Nella classe di età 35-49 anni, alla riduzione del numero assoluto di occupati sia su base annua sia trimestrale corrisponde un calo del tasso di occupazione (-1,6 e -1,1 punti); in questa fascia di età, in entrambi i confronti, si rileva il più forte calo del numero di disoccupati e il maggiore aumento di quello di inattivi. Si arresta, infine, la crescita degli occupati over 50 e del tasso di occupazione tra i 50-64enni: a fronte di una sostanziale stabilità del numero di occupati in entrambi i confronti, il tasso di occupazione si riduce sia su base annua (-0,8 punti) sia rispetto al trimestre precedente (-0,3 punti) pur se con minore intensità in confronto alle altre classi di età (ISTAT, 2020b). In vista delle prossime ondate e delle nuove restrizioni, seppur diversificate a livello regionale, non sembra prevedersi un miglioramento dello scenario esposto.

II.5. I SERVIZI PER L'IMPIEGO

La Dgr. 1019/20 della Regione Marche¹⁴ ci aiuta a delineare come i principi generali, esplicitati in precedenza, vengono tradotti nei diversi servizi. Il decreto cui si riferisce, recante indirizzi generali in materia di politiche attive del lavoro, specifica i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che devono essere erogati sul

¹⁴ Con tale deliberazione si approvano le nuove linee di indirizzo operativo in materia di livelli essenziali di prestazioni (LEP) di cui al D.M. 4/18 e gestione dello stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. 150/15 e s.m.i.

territorio nazionale¹⁵. Lo scopo è quello di rendere omogenee a livello regionale le modalità operative, procedurali e di registrazione degli eventi, per favorire il pieno sviluppo di metodologie di monitoraggio e valutazione. Ogni attività prevede delle tempistiche in minuti minime, medie o massime, e deve essere registrata dagli operatori nel portale regionale "Job Agency".

Nell'allegato del D.M. n.4/2018, approvato dalla delibera regionale, le attività svolte dai CPI vengono ricondotte a due fasi distinte. Una prima fase consiste nell'attivazione dell'utenza e include innanzitutto le attività di accoglienza e prima informazione, compresa eventuale adesione al programma Garanzia Giovani¹⁶ (GG) o accoglienza ai fini di Reddito di Cittadinanza. In questo primo incontro si presenta il catalogo dei servizi e delle misure fruibili. I servizi di prima informazione consistono in un iniziale approccio con l'utente, finalizzato a fornire indicazioni sui servizi per il lavoro, sul sistema di profilazione, sul percorso di attivazione e volto a far acquisire le informazioni di base sulle opportunità di formazione e lavoro, anche con riferimento all'opportunità di mobilità professionale transnazionale (EURES). Si passa poi all'eventuale compilazione della Dichiarazione di immediata Disponibilità al lavoro (DID), che determina formalmente l'inizio dello stato di disoccupazione di una persona. Lo stato di disoccupazione viene definito¹⁷

¹⁵ Nei confronti di disoccupati, beneficiari di strumenti di sostegno al reddito e di misure di contrasto alla povertà, lavoratori a rischio disoccupazione, lavoratori occupati in cerca di nuova occupazione.

¹⁶ Garanzia Giovani è una politica attiva specificamente dedicata ai ragazzi dai 15 fino ai 29 anni e presuppone varie possibilità: percorsi di formazione, apprendistato, tirocini ed esperienze di Servizio Civile.

¹⁷ Circolare n. 1/2019 dell'ANPAL.

come la condizione della persona che, priva di impiego o con attività lavorativa di scarsa entità¹⁸, dichiara, in forma telematica, al Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro (SIUPL), la propria immediata disponibilità (DID) allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il CPI competente per territorio¹⁹. La procedura della DID online può essere effettuata in modalità autonoma (l'utente accede al SIU e fissa un appuntamento online) o assistita presso il CPI. La DID è utile per maturare l'anzianità di disoccupazione, che conteggia tutti i giorni di validità della DID. Conservare lo stato di disoccupazione, presentandosi annualmente per l'intervista periodica, può essere utile per avere diritto a degli sconti sulla spesa, per esenzioni sanitarie, per beneficiare degli aiuti della Caritas, ai fini di assistenza sociale e RdC, ma anche per delle borse lavoro, che prevedono una graduatoria dove, appunto, pesa l'anzianità di disoccupazione, e per i bandi europei. Può essere anche un requisito nelle offerte di lavoro della pubblica amministrazione ai sensi della legge 56/87 art 16 (chiamata per enti pubblici). Le selezioni, nel caso degli enti pubblici, avvengono non solo per concorso, ma anche per chiamata; i requisiti in genere riguardano la qualifica e l'ISEE. Al CPI avviene una preselezione. Può riguardare anche le categorie protette.

¹⁸ Da cui derivi un reddito da lavoro dipendente o autonomo corrispondente a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del D.P.R. n. 917/1986 - € 8.145 per lavoro dipendente - € 4.800 in caso di lavoro autonomo.

¹⁹ Linee di indirizzo operativo in materia di livelli essenziali di prestazioni (LEP) di cui al dm 4/18 e gestione dello stato di disoccupazione ai sensi dell'art. 19 del d.lgs 150/15 e s.m.i. (Deliberazione della giunta regionale, Marche).

In questa prima fase, gli operatori provvedono altresì alla predisposizione o all'aggiornamento della Scheda Anagrafico-Professionale (SAP), un documento che racchiude le informazioni in possesso del CPI relative ai dati anagrafici e ai movimenti lavorativi di una persona. Le informazioni sono generate e alimentate dalle comunicazioni obbligatorie inviate dalle aziende²⁰ e dai dati forniti dalle persone in sede di colloquio.

Segue un'attività di Orientamento di base: mediante il colloquio, si analizzano le competenze dell'utente in relazione alla situazione del mercato del lavoro locale e si suggeriscono eventuali opportunità di formazione e lavoro. Nel corso del colloquio possono essere approfonditi alcuni aspetti relativi alla condizione personale e professionale dell'utente, così da supportarlo nell'analisi del proprio bisogno (analisi della domanda), attività che esita nella profilazione qualitativa. Attraverso un apposito questionario di profilazione o Scheda di Orientamento di Base²¹, il servizio consente di raccogliere informazioni sulla situazione in cui si trova l'utente e di identificare la tipologia di supporto di cui necessita. Le informazioni raccolte riguardano la frequenza, le modalità e le motivazioni che spingono gli utenti a rivolgersi al CPI per cercare una nuova occupazione, le aspettative e le risorse personali messe in campo, le difficoltà incontrate in tale ricerca, le strategie e le azioni intraprese e i canali attivati per la ricerca di lavoro. Tali informazioni vengono inserite nel sistema predisposto

²⁰ Le imprese sono tenute a comunicare eventuali assunzioni di lavoratori subordinati tramite il Modello UniLav.

²¹ V. Appendice.

dall'Anpal e servono a valutare la condizione personale e lavorativa dell'utente e ad elaborare il suo profilo di occupabilità, a partire da uno specifico indice di profilazione qualitativa, per rendere più efficaci le attività orientative e più adeguato il percorso per l'inserimento nel mercato del lavoro. L'indice di profilazione qualitativa è espresso da un valore compreso tra 1 (meno occupabile) e 5 (più facilmente occupabile). Gli output restituiti dal servizio di profilazione qualitativa vengono confermati dagli operatori e contribuiscono ad integrare le informazioni contenute nella SAP. Ciò consente agli operatori di raccogliere ed organizzare le informazioni in maniera strutturata e di definire per ciascun utente le azioni di ricerca attiva in un percorso individualizzato di inserimento, da formalizzare nel PSP; al contempo, il servizio di profilazione qualitativa permette alle regioni di ricevere dati aggiornati sulle ultime profilazioni qualitative validate (ANPAL, 2020).

Laddove emerga un profilo di fragilità, allo scopo di favorire la presa in carico, sarà fissato un successivo appuntamento, per effettuare una Profilazione qualitativa approfondita, propedeutica alla stipula del Patto di Servizio Personalizzato (PSP). Tale attività consiste in un incontro di approfondimento finalizzato ad esplorare quelle dimensioni che potrebbero risultare cruciali per il miglioramento dell'occupabilità della persona. L'operatore andrà ad esplorare e raccogliere informazioni rispetto a quei fattori che possono contribuire o ostacolare l'inserimento lavorativo della persona e che permetteranno la definizione di un PSP, considerando le particolari condizioni e gli specifici bisogni di questa tipologia di utenza. Oggetto di attenzione e analisi saranno le risorse e le caratteristiche personali dell'utente, come la cura di sé, l'adeguato modo di presentarsi, il livello

di autonomia generale, la capacità di gestire la propria cura e i propri bisogni; le condizioni economiche, le risorse relazionali/comunicative ed eventuali elementi di criticità socio-relazionali come la tolleranza, la capacità di gestione delle situazioni di difficoltà, eventuali atteggiamenti aggressivi; la disponibilità, le aspettative e i limiti rispetto al mercato del lavoro e all'occupazione cercata; le condizioni oggettive di rilievo ai fini della collocabilità lavorativa: rispetto a quest'area si dovranno acquisire informazioni sull'eventuale presenza di diagnosi di invalidità, eventuale presa in carico dei servizi sociali/psichiatrici, il supporto familiare/sociale.

Arriviamo alla stipula del Patto di Servizio Personalizzato (PSP), lo strumento utilizzato per formalizzare l'accordo col disoccupato/beneficiario di specifiche misure, per stabilirne la "distanza" dal mercato del lavoro e le possibili iniziative di sostegno all'occupazione. Tale attività prevede l'individuazione di eventuali prestazioni di politica attiva del lavoro per la persona, nonché l'indirizzamento a servizi specialistici. Nel Patto sono riportati gli impegni volti a garantire l'attivazione della persona che dichiara la propria immediata disponibilità al lavoro. Rappresentano elementi essenziali del PSP: l'individuazione di un responsabile delle attività; la definizione del profilo personale di occupabilità (profilazione) che l'Anpal dovrà mettere a disposizione dei Centri per l'Impiego; la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti e la loro tempistica; la frequenza ordinaria dei contatti con il responsabile delle attività; le modalità con cui la ricerca attiva di lavoro è dimostrata al responsabile delle attività; la disponibilità del richiedente allo svolgimento di alcune attività (partecipazione a iniziative e

laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro; partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione; accettazione di congrue offerte di lavoro²²). Il PSP è previsto anche per ragazzi che aderiscano al programma GG. Nel caso di beneficiari del Reddito di Cittadinanza (RdC), il Patto di Servizio assume la denominazione di Patto per il Lavoro, strumento basilare per la presa in carico del beneficiario, oltre che elemento centrale per la definizione di impegni legati ad un sistema condizionale e sanzionatorio. Relativamente al Patto per il lavoro, alle caratteristiche tipiche del Patto di Servizio, dovranno aggiungersi: iniziative/laboratori per il rafforzamento delle competenze per la ricerca attiva del lavoro; partecipazione alle convocazioni per le misure di politica attiva (Borse lavoro, Voucher, ecc.) individuate nel Patto e partecipazione a incontri di verifica o monitoraggio di ricerca attiva di lavoro (tali convocazioni debbono essere fatte entro un termine massimo di mesi 12); partecipazione ai Progetti Utili alla Collettività (PUC) nei termini e nelle modalità previste dal D.M. 22/10/19 (GU n.5 del 8/1/20) e alle attività previste dall'AdR RdC (Delibera ANPAL n. 23 del 13.12.2019). L'AdR è l'assegno di ricollocamento: consiste in un importo da utilizzare presso i soggetti che forniscono servizi di assistenza personalizzata per la ricerca di occupazione (CPI o enti accreditati ai servizi per il lavoro). Chi percepisce il reddito di cittadinanza riceve l'assegno di ricollocazione RdC.²³

I Navigator supportano gli operatori dei CPI nel predisporre il percorso di attivazione dei beneficiari di RdC e nelle attività di controllo del rispetto del Patto

²² Come definite ai sensi dell'art. 25 del D.Lgs. n. 150/15 e del successivo D.M. 42/18.

²³<https://www.anpal.gov.it>

per il Lavoro: forniscono assistenza tecnica in tutte le fasi di attivazione della misura, organizzano incontri di verifica delle azioni svolte dai beneficiari, forniscono supporto operativo e motivazionale, organizzano laboratori di ricerca attiva del lavoro. A differenza degli operatori dei CPI, che fanno capo alla Regione, i Navigator sono dipendenti dell'Anpal. Le regioni possono ampliare i compiti e le responsabilità dei Navigator, previo accordo con l'ente responsabile.

La seconda fase sviluppa i momenti successivi alla sottoscrizione del PSP, fino all'erogazione di un servizio specialistico o di una politica attiva del lavoro. Tale fase si articola principalmente attraverso due aree di attività. La prima riguarda i servizi personalizzati dei CPI, tra cui l'orientamento specialistico e bilancio delle competenze: un tipo di servizio che, tramite diversi strumenti, consente di individuare i percorsi maggiormente rispondenti alle potenzialità della persona, in funzione di un percorso di inserimento o reinserimento lavorativo; permette inoltre di ricostruire le esperienze formative e professionali del lavoratore, di individuare le competenze maturate e spendibili nel mercato del lavoro, evidenziando eventuali gap di competenza da colmare. C'è poi l'accompagnamento al lavoro, che consiste nel supporto alla redazione del CV e all'autopromozione, in laboratori sulla ricerca attiva del lavoro, su come affrontare i colloqui di lavoro, sulle normative sui servizi per il lavoro e sugli ammortizzatori sociali.

La seconda area riguarda i servizi e le politiche attive direttamente fruibili da parte dell'utenza, volte ad agevolare l'accesso/reintegro nel mercato del lavoro, tra cui l'attivazione di tirocini, di borse lavoro o di Servizio Civile, il servizio di incrocio domanda/offerta di lavoro (IDO), l'assegno di ricollocamento, e l'avviamento a

formazione, che si realizza presentando le opportunità disponibili sul catalogo dell'offerta formativa presente sul territorio e valutando la coerenza delle competenze dell'utente con le caratteristiche dell'intervento formativo.

Per il collocamento mirato, che riguarda persone con disabilità nelle capacità lavorative e le categorie protette, sono valide tutte le attività contemplate dalla disciplina generale, ma specificamente dedicate alle categorie in questione.

Un'ultima area di servizi riguarda prettamente il lato dell'offerta di lavoro: consulenze per la creazione di impresa e tutoraggio per l'avvio della stessa, consulenza alle aziende (anche su incentivi e agevolazioni per le assunzioni, contrattualistica e normativa in materia di lavoro, opportunità di credito e accesso alle agevolazioni pubbliche nazionali e locali), nonché il servizio IDO (offerta di informazioni e gestione delle richieste). La tabella delle attività allegata al Dgr. 1019/20 specifica le azioni in capo al CPI: analisi del mercato e selezione delle imprese da contattare, acquisizione del fabbisogno dell'impresa e orientamento nell'individuazione dei profili più adeguati, supporto nella pubblicizzazione delle posizioni vacanti, anche relative al lavoro autonomo, verifica dell'effettiva disponibilità dei potenziali candidati, raccolta e verifica delle autocandidature, presentazione all'impresa di una rosa di candidature preselezionate, raccolta di esiti e feedback dall'impresa, supporto dell'impresa nell'individuazione di soluzioni per la copertura di eventuali gap di competenze e registrazione dell'esito del processo di selezione nel sistema informativo unitario. Tra le attività previste ci sono anche quelle riguardanti i tirocini, eventualmente segnalati dalle imprese, proposta di candidati, assistenza nella definizione del piano formativo, supporto

nell'espletamento delle procedure amministrative e contatti con il tutor individuato dall'impresa. Ci sono, infine, le attività dedicate alle imprese riguardanti il collocamento mirato. Sussistono infatti degli obblighi di assunzione in capo alle aziende riguardanti tale tipo di utenza ed è compito del CPI gestire le attività connesse, quali il computo o la determinazione del numero di soggetti da assumere (in base alle dimensioni dell'azienda), il rilascio di certificazioni di ottemperanza e autorizzazioni, stipula delle convenzioni, concessione ed erogazione di finanziamenti ecc.

Spesso gli utenti sono tenuti a presentarsi presso i CPI in quanto beneficiari di qualche tipo di indennità, come la NASpl, e quindi soggetti alla condizionalità. La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl) un'indennità di disoccupazione, istituita dall'articolo 1, d.lgs. 22/2015, sostituisce le precedenti prestazioni ASpl e MiniASpl, in relazione agli eventi di disoccupazione involontaria che si sono verificati a decorrere dal 1° maggio 2015. La NASpl spetta ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che hanno perduto involontariamente l'occupazione. L'art 21, comma 4, del D.Lgs 150/2015 precisa che il beneficiario è tenuto a rispettare il patto di servizio disciplinato dall'art. 20 dello stesso decreto e stipulato con il CPI. Il lavoratore deve essere disponibile alle seguenti attività: partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro, (come la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altre iniziative di orientamento); partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione oppure ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; accettazione di offerte di lavoro congrue come

definite dall'art. 25 del D. Lgs 150/2015. È quindi necessario, per poter percepire la NASpl, aver sottoscritto il PSP.

II.6.I CENTRI PER L'IMPIEGO NELLA PROSPETTIVA STREET-LEVEL

Dall'analisi dell'evoluzione dei CPI emerge che il loro compito è oggi articolato in diversi obiettivi, tra cui quello centrale di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sebbene non specificamente regolato. Gli operatori dei CPI svolgono un vero e proprio servizio di intermediazione, non solo tra imprese e disoccupati, ma anche e soprattutto tra Stato e utenti, interagendo direttamente con i cittadini, muovendosi all'interno di uno spazio delineato da norme e regolamenti che ne orientano l'attività, agendo con un grado più o meno ampio di autonomia, necessaria, per l'appunto, a realizzare il servizio. È quindi valida la considerazione fatta per gli *street-level bureaucrats* in generale: nel loro ruolo operativo sono di fatto *policy-makers* e la loro discrezionalità rappresenta «un'azione sociale diretta a risolvere le problematiche che emergono dalla necessaria operazione di riduzione delle complessità cognitive e tecnica implicita nel lavoro amministrativo» (Raspanti, 2019a, p. 3).

La discrezionalità è un elemento essenziale della pratica burocratica: gli operatori valutano la corrispondenza delle caratteristiche degli utenti con i requisiti normativi, hanno alcuni margini nel prendere decisioni riguardanti l'erogazione del servizio ma il grado e il contenuto della discrezionalità dipendono dal compito loro attribuito. La discrezionalità dipende anche dal particolare ambiente che influenza il modo in cui gli operatori interpretano il proprio ruolo, le regole e l'interazione con

gli utenti. Pertanto, la discrezionalità “operativa” (effettivamente applicata) può divergere rispetto alla discrezionalità determinata dalle normative (Raspanti, 2019b).

Nell’analizzare lo svolgimento dell’attività degli operatori dei CPI è quindi di fondamentale importanza considerare le condizioni contestuali, che formano un insieme eterogeneo di pressioni, le quali concorrono a delineare lo spazio di autonomia a disposizione dell’operatore. L’ambiente di lavoro degli operatori dei CPI, come appunto quello di tutti gli *street-level bureaucrats*, si contraddistingue per quattro caratteristiche:

1) La mancanza cronica di risorse finanziarie, tecnologiche o di personale; i CPI Italiani soffrono di importanti carenze in termini di personale, inadeguato alla gestione di un’utenza in crescita; da qui diviene insufficiente la risorsa tempo, centrale dal momento in cui è associata a un alto grado di discrezionalità: essa sarà gestita di conseguenza, sacrificando prassi informali o anche non necessarie ai fini dell’espletamento della mera procedura, ma centrali nel processo di empowerment. L’inadeguatezza delle risorse tecnologiche concorre a peggiorare il quadro, limitando e rallentando l’operatività all’interno degli uffici.

2) L’indeterminatezza, se non la contraddittorietà, degli obiettivi delle politiche: casi in cui il rispetto di una procedura impedisce all’operatore di raggiungere i risultati richiesti o altri nei quali l’operatore deve scegliere quali norme seguire e quali ignorare, dal momento che possono produrre effetti indesiderati per l’operatore, sia in termini di carichi di lavoro che di impossibilità di realizzare il servizio (Raspanti, 2019a). È ciò che accade, ad esempio, quando le

norme lasciano nell'indeterminatezza servizi centrali, quali il servizio di incrocio di domanda e offerta di lavoro (IDO), non prevedendo una sistematizzazione dello stesso. Gli operatori sono consapevoli dell'importanza dell'implementazione di tale servizio, ma la complessità della sua organizzazione li porta a metterlo da parte, nonostante sia determinante nell'obiettivo di collocare gli utenti. D'altronde un mancato riconoscimento della sua importanza a livello istituzionale comporta, automaticamente, che venga trascurato in sede operativa.

3) La difficoltà di controllo dell'attività degli operatori da parte dei responsabili. Il servizio si esplica nel rapporto interattivo tra operatore e utente, che sfugge alla supervisione diretta dei responsabili, il cui compito è, di fatto, quello di vigilare sull'utilizzo della discrezionalità. La tracciabilità dei servizi nel sistema informatico non basta, in quanto permette solo un controllo quantitativo, insufficiente a verificare l'effettiva qualità nell'applicazione dei servizi.

4) Anche gli utenti, con la loro domanda di servizio ed aspettative, costituiscono una parte delle condizioni di lavoro. «Sono infatti percepiti e misurati nel loro insieme come "carichi di lavoro", che incidono sulla gestione delle risorse a disposizione»; inoltre sono portatori di informazioni necessarie per svolgere il servizio. «Gli operatori devono gestire quindi il rapporto con gli utenti, in modo da ottenere tali informazioni, limitare l'emersione di tensioni e conflitti e, contemporaneamente, ridurre al minimo i tempi di erogazione e di decisione» per soddisfare le aspettative dei responsabili che li sollecitano a ridurre i carichi di lavoro, in termini di tempo e risorse impiegate. «Tali richieste possono anche

comportare una diminuzione della qualità del servizio offerto» (Raspanti, 2019a, pp. 4-5).

Gli operatori erogano i servizi per conto dell'organizzazione e, più precisamente, per conto dello Stato, seguendo i criteri dettati dalle normative ed escludendo influenze di carattere personale (i pregiudizi sull'appartenenza a un determinato gruppo sociale, la simpatia, ecc.) (Coletto, 2014). Attraverso la loro attività traducono nel linguaggio burocratico le esigenze dei cittadini, che diventano così utenti.

Questo passaggio iniziale risulta cruciale per tutto il percorso di attivazione: si tratta dell'iscrizione al CPI e della procedura di presa in carico, che, secondo la normativa, dovrebbe comporsi di almeno due incontri, necessari per comprendere la disponibilità lavorativa dell'utente e per verificare il suo stato di disoccupazione. Le procedure relative a questa fase iniziale rappresentano la "contrattualizzazione" del rapporto tra l'ente che eroga servizi pubblici, e l'utente, che diventa formalmente "disoccupato" (Coletto, 2014). In questa prima fase possono emergere più o meno caratteristiche rilevanti relative alle competenze e alla vita dell'utente. Più le informazioni saranno dettagliate, più il servizio risulterà su misura.

Quelli di agente e utente impersonali rappresentano ruoli che possono venir rinegoziati durante l'interazione amministrativa. Gli utenti e gli operatori possono gestire il loro rapporto scegliendo il registro linguistico, di tipo formale o informale, o anche esprimendo emozioni e stati d'animo per condizionare l'altro. Quindi la discrezionalità degli operatori riguarda anche la capacità di dosare complicità e

distacco in base alle situazioni, o ad esempio utilizzare il conflitto in modo strumentale. In ogni caso la discrezionalità è indispensabile agli operatori per avvicinarsi al raggiungimento degli obiettivi, mediando tra quanto loro richiesto e quanto per loro effettivamente possibile (Raspanti, 2019a).

Le operazioni riguardanti la procedura di presa in carico possono avvenire con modi e tempi differenti, in parte anche a causa di numerosi cambiamenti introdotti a seguito della crisi economica del 2009, fattore che va ad arricchire la discrezionalità già propria del ruolo degli *street-level bureaucrats*. Ad esempio, per ridurre i tempi di attesa, gli operatori possono decidere di fare un primo colloquio al momento dell'iscrizione, senza bisogno di rinviarlo a un nuovo appuntamento, oppure possono gestire la durata degli incontri in base al numero degli utenti presenti in sala d'attesa o tenendo conto delle esigenze dell'utente. I colloqui possono infatti essere più brevi e meno dettagliati per chi ha bisogno esclusivamente della Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) ai fini dell'ottenimento di benefici fiscali, mentre saranno più articolati per gli utenti in cerca di lavoro. Oltre a sbrigare le procedure burocratico-amministrative ordinarie, gli operatori possono fornire un servizio base di orientamento, ad esempio dando indicazioni su come ottimizzare la ricerca di un posto di lavoro o su come migliorare la redazione del curriculum vitae; possono spiegare come candidarsi per le posizioni affisse in bacheca o come muoversi sul portale online, suggerire eventuali corsi di qualificazione e riqualificazione proposti da altri enti pubblici o privati. Potrebbero altresì consigliare a chi rivolgersi per bisogni non strettamente connessi alla dimensione lavorativa, legati ad esempio a esigenze di assistenza

sociale o sanitaria, aiuti alimentari, esenzioni fiscali e servizi di assistenza di base. È frequente che gli utenti dei CPI non debbano fronteggiare esclusivamente problematiche lavorative. Spesso gli aiuti materiali non sono sufficienti e si rende necessario un vero e proprio sostegno emotivo che, quando elargito, non manca di destare stupore negli utenti; c'è infatti un certo pregiudizio nei confronti dei funzionari pubblici: in genere gli utenti si aspettano di essere trattati con poco tatto, o addirittura "maltrattati". In tutto questo, la risorsa tempo è centrale, ma sempre più scarsa, dato l'aumento del numero di utenti a causa del peggioramento dello scenario economico, parallelamente a un mancato adeguamento del numero di operatori. Alcuni CPI si sono adeguati, organizzando dei colloqui di gruppo per specifici segmenti di utenti, adottando procedure standardizzate, dedicando un orientamento più approfondito agli utenti che si attivano individualmente. Nei CPI più piccoli si è osservata una certa familiarità tra operatori e utenti, manifestata chiamandosi per nome o chiedendo informazioni sullo stato di salute delle rispettive famiglie. Tale clima di fiducia contribuisce all'attivazione degli utenti, portandoli ad accettare di buon grado le diverse disposizioni. Lo studio di Coletto (2014) pone l'accento sul peso che hanno i sentimenti di smarrimento e disperazione dell'utenza, e quindi, di conseguenza, l'importanza che dovrebbe avere il sostegno emotivo nell'attività degli operatori dei CPI.

Comunemente accade che le procedure formali si sovrappongano con pratiche informali, poste in essere dagli operatori, per rendere più agevole l'accesso ai servizi, soprattutto da parte degli stranieri. «Il significativo grado di discrezionalità degli operatori nell'erogazione dei servizi pubblici ha portato, in

molti casi a uno sfioramento della dimensione formale dei servizi pubblici, favorendo la soluzione di problemi espressi dagli utenti (anche se non strettamente connessi alla dimensione lavorativa). Questo spazio di autonomia ha però anche contribuito, in alcuni casi, a creare nuove segmentazioni fra gli utenti dei CPI, che si sono sovrapposte a quelle derivanti dalle principali variabili socio-demografiche, dalle esperienze lavorative passate, dalle diverse attitudini e dal grado di attivazione. Alcune pratiche informali sembrano aver assunto con il tempo caratteri meno casuali» (Coletto, 2014, pag. 99). Le pratiche informali sono determinate anche dagli utenti stessi. È stata ravvisata la creazione di legami comunitari che vanno a coadiuvare la raccolta e la diffusione di informazioni utili nella ricerca di un impiego, come ad esempio una persona anziana di riferimento all'interno di una determinata comunità, che durante le ore di permanenza nella sala d'aspetto dava consigli e indicazioni, assumendo il ruolo di "mediatore culturale informale". Sono spesso i lavoratori più vulnerabili a sviluppare tali pratiche, che in qualche modo vanno a favorire l'accesso ai canali formali di distribuzione di informazioni e servizi, permettendo di svolgere correttamente le procedure amministrative e ad aumentare le chances di reinserimento lavorativo. Chi malauguratamente non riesce a beneficiare di queste forme di sostegno circoscritto rischia di veder aumentare ancora di più il proprio grado di vulnerabilità. Alcuni CPI, consapevoli del peso delle diverse comunità, si sono organizzati dividendo gli utenti per provenienza linguistica, per colloqui di gruppo o organizzando degli "sportelli stranieri".

II.6.1. Clienti involontari: gli utenti

È importante tenere in considerazione la non volontarietà degli utenti: a differenza delle imprese, che hanno alternative private nella gestione dei servizi di IDO (alternative costose ma spesso di una qualità ineguagliabile), gli utenti sono in genere “costretti” a riferirsi ai CPI, per il fatto che una buona parte dei servizi pubblici è erogata in regime di monopolio: è il caso delle indennità e dei sussidi di disoccupazione, o delle politiche attive. In più, quando le alternative private sono disponibili, possono risultare non accessibili a causa dei costi, soprattutto per gli utenti in condizione di marginalità sociale. Molte analisi mostrano che sono i soggetti più deboli a ricorrere ai servizi pubblici per l’impiego, mentre i più forti utilizzano altri canali, tra cui anche la rete di persone in cui sono inseriti, o contando semplicemente su sé stessi. Si evidenzia, invece, una frequentazione dei CPI da parte di persone per lo più con un’età superiore ai 34 anni, donne, stranieri e alla ricerca della prima occupazione. Il mix di due o più di queste caratteristiche rende un soggetto particolarmente debole nel mercato del lavoro italiano. Ciò comporta che i servizi pubblici per il lavoro debbano spesso far fronte alle situazioni più problematiche, con basse percentuali di successo (Coletto, 2014). Questo tipo di clienti, per lo più persone bisognose che dipendono dai benefici e dai servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche, spesso in gravi situazioni di necessità e senza alternative a tale tipo di fornitura, non hanno alcun controllo sui benefici richiesti e non possono recedere dal rapporto; ne deriva che il rapporto burocratico sarà strutturalmente asimmetrico e gli operatori potranno controllarne il contenuto, i tempi e gli output, nonché imporre sanzioni materiali e simboliche. L’autorità che

deriva dai ruoli e delle funzioni burocratiche, che rafforza la posizione dell'operatore, traduce la dipendenza in deferenza.

È inoltre importante considerare che i datori di lavoro e le persone in cerca di lavoro non posseggono informazioni affidabili sulle dichiarazioni dell'altro: il datore di lavoro non sa se il lavoratore ha effettivamente le competenze e la motivazione dichiarate mentre il secondo non sa se il posto vacante riflette effettivamente le condizioni di lavoro espresse (Raspanti, 2019b)

È interessante il riferimento al famoso articolo di Akerlof sul *lemons market* (1970), cioè il mercato delle automobili usate, proposto da Coletto. Secondo l'analisi di Akerlof, il mercato offre sia auto usate in buono stato sia auto in cattive condizioni (dei "bidoni" o, nel gergo americano, "limoni", da qui "*lemons market*"). Chi vuole acquistare un'auto usata non ne conosce la qualità, quindi ipotizzerà che sia di media qualità e sarà disposto a pagarla il giusto prezzo per un'auto di media qualità. Il proprietario di un'auto di qualità elevata, quindi, non riuscirà a venderla ad un prezzo così elevato da ritenere conveniente la vendita. Di conseguenza, i proprietari di auto in buono stato non cercheranno di piazzare i propri beni sul mercato delle auto usate. Il ritiro dei mezzi buoni riduce il livello qualitativo medio delle auto presenti nel mercato, determinando una revisione al ribasso delle aspettative sulla qualità delle auto da parte dei compratori. A loro volta, i proprietari di auto moderatamente buone decideranno di abbandonare il mercato, e via discorrendo. Il risultato è che in un mercato nel quale si riscontra asimmetria informativa nei confronti della qualità, il cattivo costringe il buono ad allontanarsi. Nel caso in cui manchi una terza parte in grado di assicurare l'affidabilità delle

informazioni fornite dalle parti, il mercato del lavoro (come il mercato delle auto usate analizzato da Akerlof) può soffrire di un problema di doppie asimmetrie informative, da parte di chi offre lavoro e da parte di chi lo cerca. In più, oltre a problemi di natura organizzativa, alcuni caratteri strutturali del collocamento pubblico, come il fatto di ricoprire sia il ruolo di erogatore di sussidi per la disoccupazione che di intermediazione di lavoro, contribuirebbero a rafforzare la percezione del servizio pubblico come “ultima spiaggia”, sia per chi cerca lavoro che per chi lo offre. È stato confermato da numerosi studi empirici che i servizi pubblici per l'impiego hanno prevalentemente una funzione di “rete di salvataggio”, soprattutto per i lavoratori maggiormente svantaggiati, funzione particolarmente rilevante nei periodi di crisi economica (Coletto, 2014).

La previsione di politiche attive, abbinate a determinate misure temporanee, introdotte col fine di promuovere la continuità dei rapporti di lavoro nei periodi di crisi, ha presupposto un ruolo dei CPI più attivo, non solo in veste di guida e indirizzo degli utenti, ma anche, in alcuni casi, come fornitore di servizi per il lavoro e di formazione. Inoltre, la condizionalità ha prolungato la dipendenza dei beneficiari del servizio pubblico ben oltre l'incontro burocratico, disciplinando il loro comportamento verso il reinserimento nel mercato del lavoro: gli utenti devono dimostrare di essere attivi nella ricerca di una nuova occupazione per continuare a ricevere un sostegno, aumentando la loro non volontarietà.

II.6.2. Clienti volontari: le imprese

I datori di lavoro possono essere considerati come clienti volontari, considerando il fatto che hanno a disposizione alternative, spesso convenienti da

un punto di vista di qualità di servizio, nonostante i costi. Non hanno vincoli, come invece accade agli utenti, specialmente considerando il regime della condizionalità: non è obbligatorio per le imprese assumere i lavoratori segnalati dai CPI. Le alternative cui si possono riferire non sono solo i servizi di intermediazione privati, ma anche, ad esempio, il canale informale: le aziende possono chiedere ai propri dipendenti di fornire informazioni su amici e parenti disponibili per il lavoro. Un altro limite del servizio pubblico, oltre alla qualità media, sta nel fatto che deve garantire parità di accesso alle opportunità di lavoro, basandosi solo su qualifiche professionali, considerate criteri oggettivi e non discriminanti, limitando la discrezionalità degli operatori; nel privato, invece, ci si può basare su una gamma più ampia di criteri, compresi quelli più soggettivi, come gli atteggiamenti o la motivazione. La volontarietà è un concetto chiave nel coinvolgimento dei datori di lavoro nella co-produzione del servizio pubblico, ed è importante anche considerare il rapporto di dipendenza dalla collaborazione del datore di lavoro, necessaria per effettuare un servizio efficace (Raspanti, 2019b).

La letteratura sulla Street-level bureaucracy spiega come le normative non determinino soltanto i contenuti dei servizi forniti dagli operatori in questione, ma anche i compiti di cui sono responsabili. La discrezionalità, tuttavia, andrà a riguardare anche, se non soprattutto, quegli ambiti che le normative mancano di specificare con precisione. È il caso della relazione tra operatore e impresa: mentre il rapporto tra CPI e utente è regolato nel dettaglio, quello con le imprese è invece pressoché rimesso all'autonomia degli operatori. Vi sono alcune regole di base, come quelle riguardanti le comunicazioni obbligatorie degli avviamenti e

delle cessazioni che le imprese devono comunicare nel caso assumano un lavoratore oppure lo perdano, o sul collocamento mirato dei diversamente abili, che ha caratteri peculiari.

«Il decreto ministeriale n. 4/2018 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), di attuazione dell'articolo 2 del d. lgs. 150/2015 stabilisce che "la promozione di iniziative volte a stabilire una continua e reciproca interazione con i datori di lavoro, in particolare con le micro, piccole e medie imprese, ai fini di incrementare il numero dei posti di lavoro intermediati dai servizi per l'impiego" è uno degli obiettivi annuali del sistema dei servizi pubblici per l'impiego, da valutare con tre indicatori specifici²⁴» (Raspanti, 2019a, p. 8).

A parte i principi generali, non esistono normative che regolino specificamente la relazione tra CPI e imprese. Sono le carte dei servizi, a livello regionale, che esplicitano i contenuti, i tempi e le modalità di erogazione del servizio alle imprese. Ciò determina una certa eterogeneità di situazioni; tra queste, la Regione Toscana si distingue come modello particolarmente virtuoso. L'intermediazione tra domanda e offerta in questa Regione, come emerso dagli studi di Raspanti (2019a), si svolge principalmente attraverso la borsa elettronica di lavoro, strumento che permette di gestire congiuntamente le offerte di lavoro, i curricula dei candidati e il data base dei disoccupati iscritti al CPI locale. Essa comprende anche una parte pubblica, dove si trova la bacheca con tutte le offerte

²⁴ Gli indicatori riguardano il numero di posti vacanti inseriti nel sistema informativo unitario nell'anno in percentuale al totale assunzioni (comunicazioni obbligatorie), il numero di quelli intermediati dai CPI nell'anno in percentuale al totale assunzioni, e quelli inseriti dai CPI in percentuale al totale assunzioni.

di lavoro pubblicate nel portale regionale. Il servizio di IDO, in questo caso, è svolto secondo tre differenti modalità. Il “contatto diretto” presuppone che l’impresa utilizzi la borsa elettronica di lavoro autonomamente; c’è poi la modalità della “preselezione”: l’operatore interagisce con l’azienda per la quale svolge il ruolo di (pre)selezione dei curricula dei candidati, in base alle competenze richieste. Non è possibile scegliere i candidati in base a genere, età, residenza, religione e orientamento sessuale, né ad altri tipi di competenze, come le soft skill, nonostante siano presenti nei curricula. La “preselezione motivazionale”, invece, vede il massimo coinvolgimento degli operatori, a cui l’impresa chiede di svolgere i colloqui con i candidati, che avverranno presso il CPI.

Nella gestione del servizio IDO, la discrezionalità viene utilizzata per risolvere il dilemma tra garantire la natura pubblica del servizio, cioè l’equo accesso alla *vacancy* a tutti i candidati, e filtrare il maggior numero di candidati, in modo da offrire una rosa il più possibile ristretta e centrata all’impresa. Non rispondere adeguatamente ai bisogni delle imprese comporterà inesorabilmente una riduzione, nel lungo periodo, del numero imprenditori che ne richiedono i servizi. Nel caso del «servizio in preselezione», si possono individuare cinque compiti fondamentali:

- 1) il primo contatto dell’operatore con l’impresa, in genere telefonico, attraverso cui viene presentato il servizio;
- 2) l’analisi e la comprensione dei fabbisogni occupazionali, fondamentale per individuare i candidati il più possibile in linea con le esigenze dell’azienda;
- 3) la redazione e la pubblicazione dell’offerta;

- 4) la gestione dei curricula dei candidati. «I candidati possono essere filtrati interpretando in modo più o meno stringente i criteri leciti di selezione. Valutazione che rientra nella discrezionalità attribuita dalle norme stesse, quindi *intra legem*. Vi è poi l'utilizzo di criteri palesemente vietati, tra i quali rientra quello della residenza del candidato, e l'invio dei curricula prima della chiusura dell'offerta di lavoro (che è una pratica vietata), cioè *contra legem*. Gli operatori possono però interpretare le norme sull'invio dei curricula, decidendo l'ordine con il quale rende visibili i curricula all'impresa (*extra legem*)» (Raspanti, 2019a);
- 5) il *feedback* finale richiesto dall'operatore all'impresa (che il più delle volte non viene ricevuto).

Sempre in Toscana, Raspanti individua tre momenti principali nei quali l'operatore è in grado di esercitare il proprio agire discrezionale. Nell'analisi dei fabbisogni occupazionali dell'impresa l'operatore applicherà la sua discrezionalità nella scelta dei registri linguistici e in tutto ciò che permetta la creazione di un rapporto che favorisca lo scambio di informazioni necessarie allo svolgimento di un servizio efficace. Da una parte dovrà adattare il linguaggio a quello dell'interlocutore per farsi comprendere; dall'altra dovrà dimostrare la propria professionalità. Durante la raccolta e la valutazione dei curricula dei candidati, l'operatore può semplicemente agire seguendo le normative, utilizzando solo le competenze contenute nel curriculum per segnalare i candidati adeguati. È autonomo nello stabilire quanto stringente sarà la selezione, anche basandosi solo sui criteri permessi dalle regole del servizio. Può accadere che tale utilizzo della discrezionalità (*intra legem*) incida negativamente sul servizio offerte, nel caso la

lista degli idonei risulti essere non linea con le richieste delle imprese, che possono infatti includere criteri diversi da quelli utilizzabili dall'operatore. Riguardo l'invio dei curricula selezionati, gli operatori possono organizzare i curricula sulla base di criteri secondari a quelli utilizzati nella fase di (pre)selezione, anche non necessariamente vietati perché discriminatori. La discrezionalità è qui usata per interpretare le regole su come segnalare i curricula alle aziende (*extra legem*). Tale azione è volta a ridurre gli effetti negativi sulle imprese dei vincoli rappresentati dai regolamenti (Raspanti, 2019a).

Da altri studi, che mettono a confronto i CPI della Catalogna e della Toscana (Raspanti, 2019b), emerge che, nello svolgimento della loro attività di intermediazione, in base al contesto e alle esperienze riguardo i rapporti con i datori di lavoro, gli operatori tendono a sviluppare delle concezioni riguardo il proprio ruolo, che in qualche modo guidano il loro agire, ne danno una direzione e influenzano le loro scelte nell'ambito della discrezionalità di cui dispongono. L'autore ha delineato tre concezioni di ruolo idealtipiche degli operatori nel servizio di intermediazione del lavoro.

C'è "l'intermediario meccanico" (*mechanical labour intermediary*), che interpreta l'intermediazione come un abbinamento automatico tra le competenze dichiarate dai candidati e quelle elencate dal datore di lavoro. Tale soluzione aiuta l'operatore a superare i conflitti di ruolo propri della sua attività, elaborando pratiche routinarie, indipendentemente dai requisiti richiesti dal datore di lavoro. Questa strategia non necessariamente produrrà risultati inefficaci: potrebbe soddisfare i requisiti richiesti, o potrebbe generare, al contrario, elenchi non filtrati

o elenchi ristretti non coerenti con le esigenze del cliente in questione. Questa concezione si traduce in un utilizzo della discrezionalità nel rigoroso rispetto della legge: in questo modo l'operatore riesce a svincolarsi dal dilemma street-level, scaricando la responsabilità delle decisioni sulla presunta neutralità delle norme. Tuttavia, i conflitti di ruolo possono attivare le risorse cognitive degli operatori verso lo sviluppo di routine finalizzate alla massimizzazione delle probabilità di incontro, adattando il servizio alle esigenze del datore di lavoro e assistendolo durante il processo di reclutamento. Questi approcci sono basati sulla consapevolezza che i datori di lavoro sono clienti volontari. Assume grande importanza il rapporto instaurato e la fiducia reciproca, che contribuiscono a far sì che le aziende ritengano utile il servizio del CPI. I datori di lavoro faranno giustamente i loro calcoli in termini di tempo, costi e convenienza. La chiave per vincere è che il CPI venga identificato come un fornitore di servizi utili.

Abbiamo poi la concezione di ruolo "guidata dalla domanda" (*demand-led role conception*), che emerge quando l'operatore adotta i criteri di selezione stabiliti dal datore di lavoro durante l'analisi dei requisiti del lavoro ricercato. Gli operatori tengono conto della loro dipendenza dalle decisioni dei clienti: sono le aziende che creano occupazione. Gli operatori possono utilizzare il loro margine di manovra *extra legem* per ridurre la burocrazia a favore dell'adeguamento del servizio alle esigenze dei datori di lavoro; ad esempio, possono decidere di presentare i CV in anticipo o possono compilarli il più possibile per presentare liste dei candidati che più rispondono ai requisiti, selezionandoli secondo criteri proibiti dalla legge. Ciò può tuttavia compromettere il diritto dei candidati di aderire alla lista dei selezionati.

Infine, viene identificata una concezione di ruolo “orientata alla domanda” (*demand-oriented role conception*), che non differisce dalla concezione precedente per gli obiettivi (cioè assecondare le esigenze dei datori di lavoro), ma rispetto alla fase: la concezione precedentemente illustrata si riferisce solo al servizio di intermediazione (l’ultimo passaggio), mentre questa riguarda l’insieme dei servizi dei CPI. La capacità di soddisfare le esigenze dei clienti è un mezzo per aumentare l’efficacia dei servizi dal lato dell’offerta, attraverso il miglioramento nelle opportunità di impiego di chi cerca lavoro. La cooperazione con gli operatori responsabili dei servizi per l’occupabilità influisce positivamente sull’efficacia dell’intermediazione del lavoro. Ma essi hanno anche il compito di rafforzare l’utilità sociale del servizio, quindi potrebbero cercare di supportare i disoccupati, influenzando le decisioni di assunzione, lavorando sui criteri di selezione al fine di includere persone in cerca di lavoro non del tutto coerenti con i requisiti, negoziando la rosa dei candidati con le aziende. In quanto dipendenti pubblici, gli operatori tendono a prestare una certa attenzione alle persone, cercando di aiutarle e sponsorizzarle, anche quando non del tutto adatte per l’impresa. L’uso della discrezionalità *intra legem* caratterizza la concezione del ruolo “orientata alla domanda”: le norme, infatti, sono interpretate per colmare il divario tra le richieste del datore di lavoro e i diritti della persona in cerca di lavoro: quando entrano in conflitto, gli operatori lavorano per garantire il principio di imparzialità, evitandone gli effetti negativi sul servizio; di conseguenza, decideranno di non segnalare i candidati idonei in blocco, bensì in diverse tranches, consentendo al datore di lavoro di riceverli in momenti diversi, prima quelli con le caratteristiche che meglio

si adattano alla descrizione del ruolo ricercato, e poi gli altri. In questo caso le regole non vengono infrante, ma interpretate, mediando tra normative ed esigenze del cliente.

Queste concezioni di ruolo potrebbero essere incoraggiate o inibite da diversi fattori organizzativi, ad esempio, dalla distribuzione quotidiana dei compiti e dei carichi di lavoro, che potrebbe influire sugli sforzi e sulla performance. Nello studio di Raspanti si precisa che i servizi per l'impiego sono orientati soprattutto verso le misure dal lato dell'offerta di lavoro per via della loro tradizione di fornitori di servizi alla persona, tanto che anche le leggi nazionali mancano di specificare diritti e doveri relativi al rapporto con le imprese. In più, i servizi dal lato dell'offerta sono molto più richiesti: in particolare la registrazione necessaria per ricevere le indennità di disoccupazione. Sta quindi alla volontà dei responsabili proteggere il servizio di intermediazione del lavoro dalle pressioni dei servizi dal lato dell'offerta. Il grado in cui i CPI sono coinvolti nel campo organizzativo locale dell'intermediazione del lavoro gioca un ruolo cruciale nell'attivazione degli operatori. I confini del campo organizzativo dell'intermediazione del lavoro sono definiti dalle leggi nazionali e regionali. Centri di formazione, agenzie profit e no profit, sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro svolgono un compito determinante nella rete dei servizi all'occupazione, sostenendo le persone in cerca di lavoro e le aziende, operando o competendo con i CPI locali. I legami stabiliti dal CPI locale con i diversi *stakeholder* sono un assetto organizzativo che può essere attivato dai lavoratori *street-level* per rendere il servizio IDO più efficace. Non tutti i CPI possono però fare affidamento su una *supply chain* di organizzazioni

o su precedenti relazioni stabili con il substrato aziendale locale. Il coinvolgimento dei CPI in tale rete potrebbe essere un risultato diretto del sistema di governance, se impostato a livello istituzionale, o la conseguenza indiretta della presenza di precedenti interazioni tra parti sociali, governi locali e imprenditori. Solo pochi CPI possono contare su una rete determinante di relazioni, in particolare quelli che si trovano in aree in cui governi, le parti sociali e i datori di lavoro collaborano e hanno già contatti tra loro.

Il contesto organizzativo, la gestione delle attività e la posizione dei CPI locali rispetto al mercato del lavoro, influenzano significativamente il comportamento degli operatori (Raspanti, 2019b).

III. RICERCA EMPIRICA

Con questo terzo e ultimo capitolo entriamo finalmente nel vivo dell'argomento oggetto di studio. Come già espresso in precedenza, la discrezionalità degli operatori dei CPI è assicurata e al contempo arginata dalle numerose condizioni che incidono inevitabilmente sullo svolgimento delle attività. Il tentativo è quello di riassumere tali condizioni, per poi evidenziare in che modo, alla luce del percorso da esse tracciato, la discrezionalità sia agita dagli operatori.

La permanenza negli uffici di un CPI della Regione Marche mi ha permesso di osservare da vicino²⁵ il lavoro degli operatori. Ho applicato il metodo dello shadowing (Czarniawska 2007), che consiste nell'affiancare e, appunto, "seguire come un'ombra" la professionalità oggetto di studio, senza intervenire ma chiedendo eventuali chiarimenti sull'operato.

Assistendo agli appuntamenti con l'utenza, ho avuto modo di individuare diversi elementi riconducibili a una qualche applicazione di discrezionalità, nonostante la reticenza degli operatori nell'ammettere di averne; ho osservato e raccolto informazioni su un centinaio di colloqui, alcuni più interessanti per quanto riguarda l'oggetto di studio, altri rilevanti solo nella misura in cui hanno confermato il mero orientamento alle procedure. Il fatto che a livello organizzativo sia prevista la rotazione del personale presso gli sportelli, mi ha permesso di osservare come gli operatori si approccino allo stesso tipo di lavoro in modo diverso. In più, attraverso una traccia di domande aperte, ho svolto delle interviste a undici

²⁵ Nel rispetto delle disposizioni atte ad impedire la diffusione della pandemia da Covid-19.

operatori, col tentativo di comprendere e analizzare le modalità di ragionamento e gli automatismi alla base delle scelte che gli street-level bureaucrats in questione si trovano a dover fare nel proprio lavoro. Gli operatori intervistati sono quelli che ho avuto modo di conoscere presso gli sportelli e in alcuni uffici dei servizi specialistici²⁶. Riporto quanto da loro espresso utilizzando nomi propri di fantasia.

Sarebbe infine uno spiacevole spreco non riferire tutte quelle informazioni emerse informalmente tra un appuntamento e l'altro. Gli operatori del CPI che ho avuto il piacere di frequentare sono stati estremamente gentili e altrettanto disponibili a raccontarmi numerosi aspetti del proprio lavoro e della propria organizzazione.

Riporterò solo alcuni aneddoti funzionali ad esplicitare le riflessioni di fondo.

È di primaria importanza specificare quanto l'aver svolto tale lavoro in una situazione di pandemia abbia influenzato le evidenze, e dunque anche i risultati della ricerca. Nonostante i numerosi fattori che rendono peculiare la situazione analizzata, sarà comunque interessante cercare di cogliere i collegamenti tra le particolari condizioni e i risultati osservati, nonché riflettere su quanto emerso durante le interviste.

²⁶ Lo studio si è concentrato sugli operatori del CPI, non coinvolgendo i Navigator, collocati in un'altra ala dell'edificio.

III.1. CONDIZIONI ESTERNE

Cercheremo innanzitutto di comprendere in quale contesto si inserisce il CPI analizzato e quali condizioni esterne influiscono sulla discrezionalità degli operatori.

Il contesto economico e occupazionale è particolarmente critico. La pandemia ha colpito duramente il nostro Paese all'inizio della ripresa da una forte crisi economica, che lasciava ancora forti segni a livello economico ed emotivo. Lo specifico contesto analizzato è stato interessato altresì dalle problematiche legate al terremoto, che hanno contribuito a peggiorare la situazione della zona. Questo susseguirsi di eventi negativi, se da una parte delinea un quadro oggettivamente critico, dall'altra contribuisce in qualche modo a una sorta di giustificazione socialmente accettata, un forte senso di impotenza, per cui anche l'eventuale inefficienza può essere giustificata come inevitabilmente causata dall'impossibilità, percepita tale a priori, di poter trasformare l'impegno in risultati positivi. Questo senso di impotenza e disillusione è tangibile nelle parole degli operatori, come vedremo di seguito. È indubbio che, in base a quanto affermato nel capitolo precedente riguardo agli obiettivi dell'Unione europea, sarebbe comunque impossibile raggiungere un tenore di piena occupabilità, soprattutto alle attuali condizioni, ma questo *sentiment* può finire con lo scoraggiare l'azione anche laddove ci siano margini di miglioramento. Il rischio è che, dato lo scoraggiamento, non si lavori al massimo delle proprie potenzialità.

C'è da considerare anche un diffuso senso di sfiducia da parte dell'utenza verso le istituzioni in generale, ma non solo. Si è già accennato a quella che può essere definita come "tradizione del collocamento", una mentalità che presuppone la percezione dei CPI come l'equivalente dei vecchi uffici di collocamento, accompagnata dall'aspettativa illusoria di un collocamento automatico, aspetto che contribuisce, in parte, a quel senso di scoraggiamento e disillusione che spesso si ravvisa nell'utenza nei confronti dei servizi per l'impiego, i quali non determinano più, per definizione, un accesso automatico al mondo del lavoro. È importante considerare che questa concezione non riguarda solo gli utenti, ma, come già accennato, anche gli operatori e, da quanto osservato, sembra avere un peso rilevante nella gestione dei servizi: si tende a sottovalutare l'importanza dello scambio di informazioni con l'utente, ritenendolo inutile, dal momento che "tanto il lavoro non c'è", inibendo altresì l'entusiasmo riguardo ad attività che l'organizzazione avrebbe la possibilità di predisporre per migliorare il contesto lavorativo, sia dal lato della domanda (offrendo servizi dedicati alle aziende) sia dal lato dell'offerta (migliorando i momenti formativi) o prevedendo momenti di incontro (come i *career days*). Giovanni, un operatore, mi spiega che "non si crede nel pubblico" e che le aziende tendono a prediligere i servizi privati, nonostante i costi (ma precisa che a incidere sulla scelta è anche il fatto che le agenzie private hanno meno vincoli da rispettare).

Mi viene riferito anche un forte peso della politica nella gestione delle risorse e delle carriere, politica che non sempre ha come priorità la qualità dei servizi.

La pandemia non ha contribuito esclusivamente a peggiorare il quadro economico e occupazionale, ma ha anche inciso sui meccanismi organizzativi del CPI, prevedendo gli incontri con l'utenza su appuntamento, per regolarne l'afflusso presso gli uffici, e potenziando la possibilità per gli utenti di svolgere le pratiche online. Avviene così una sorta di prima segmentazione: gli utenti che telefonano vengono invitati, se dispongono dei mezzi per farlo (computer, scanner, ecc...) e ne sono in grado, a svolgere le procedure, ad esempio di sottoscrizione della DID, tramite modalità telematica. Sara, un'operatrice, mi fa notare che molti utenti, nel periodo di osservazione, sono anziani: «Gli altri riescono a fare tutto questo online, l'affluenza di prima era inutile, ci serviva il covid per capirlo!». Precisa poi, riguardo alle procedure telematiche, che il lavoro non è diminuito, in quanto è necessario scansionare e inviare ogni documento e gli utenti, nel caso in cui non abbiano urgenze, tendono a non completare contestualmente le operazioni, costringendo l'operatore a tornare su una stessa pratica più volte. È opinione diffusa tra gli operatori che lo *smart working* non sia una soluzione ottimale per il loro lavoro: le procedure diventano più macchinose, manca il contatto coi colleghi e col pubblico. È necessario anche riflettere sulle differenze tra il servizio in presenza e quello online: se da una parte la modalità telematica permette all'utente di non doversi recare presso gli uffici, dall'altra andrebbe verificato se l'impostazione dei servizi online assicuri un'effettiva equità di trattamento rispetto a chi ritiene di dover ricevere il servizio in presenza.

D'altra parte, la previsione di incontri su appuntamento permette di dedicare più tempo all'utenza: gli operatori mi hanno raccontato che in situazioni "normali",

con la sala d'attesa piena, il tempo dedicato ai singoli utenti non era altrettanto ben speso, soprattutto in prossimità dell'orario di chiusura, dopo aver preso in carico già decine di utenti. Stefania, un'operatrice, mi conferma che gestire l'accoglienza e l'orientamento con le restrizioni per il covid è più facile, avendo a disposizione più tempo per ogni utente. Si fa molta fatica a svolgere le interviste mentre si predispongono le pratiche per essere più veloci, sapendo che la sala d'attesa è piena.

È possibile immaginare che il covid abbia in qualche modo causato anche un "effetto scoraggiamento" su molti utenti, che prima si recavano con frequenza presso gli uffici del CPI.

III.2. CONDIZIONI NORMATIVE

Dalle interviste degli operatori e dall'osservazione del loro lavoro è possibile riflettere su diversi aspetti riguardanti le condizioni normative. Indagando sulle opinioni degli operatori, ho chiesto altresì se ritenessero di vivere delle situazioni di ambiguità. Dalle risposte sul livello di gradimento delle normative che regolano l'operato degli intervistati non emerge una particolare soddisfazione, ma si tende a ribadire che, anche volendo favorire l'utenza, gli spazi di manovra sono pochi.

Marina ritiene che le norme siano eccessive, macchinose e poco proficue. Si tenta di interpretarle in favore dell'utente ma lo spazio di manovra è poco: «è tutto proceduralizzato». Carla, che si occupa di collocamento mirato, mi spiega che le norme vengono seguite senza "ovviare", ma poi mi parla di come vengono gestiti i rapporti con le imprese riguardo i loro obblighi di assunzione di utenti appartenenti

alle categorie protette. Le aziende sarebbero tenute ad effettuare questo tipo di assunzioni, ma, essendo in crisi, non hanno la liquidità per farlo, quindi in qualche modo si cerca di non penalizzarle; ci si impegna a mantenere dei contatti, contando sul fatto che, lasciando loro più tempo, troveranno il modo di assumere, seppur in ritardo, senza compromettere la loro salute, già precaria in tempi di crisi come questi. Sarebbe controproducente affossare le aziende, che sono in realtà “la meta”, quindi si cerca di mantenere aperto il percorso di avviamento, evitando di segnalarle, permettendogli un iter più dilatato (altrimenti sarebbero previste delle tempistiche più stringenti).

Iniziamo ad osservare degli elementi di discrezionalità nel rapporto con le imprese, per quanto riguarda la gestione dei doveri relativi all’assunzione delle categorie protette: si cerca di andare incontro all’azienda, dilatando le tempistiche e mantenendo stretti contatti.

Marco afferma che ci sono utenti che hanno più bisogno di lavorare e che sono disoccupati da più tempo, andrebbero quindi previste delle misure più specifiche e mirate per particolari categorie, ma anche più controlli (c’è chi risulta senza lavoro e magari lavora in nero). Marta non avverte di vivere situazioni di ambiguità, ma riconosce che alcune norme sono un po' troppo teoriche, mancano linee guida (ad esempio riguardo al Patto per il lavoro), manca omogeneità a livello regionale, c’è una difficoltà nell’interpretazione di come procedere ed è necessario confrontarsi anche con altri CPI (e qui denoto una certa contraddizione con la risposta sulle situazioni di ambiguità). La possibilità di confronto con altri CPI mi è stata segnalata anche da altri operatori e sembra rappresentare un elemento di

discrezionalità. Sta alla volontà del singolo tenere contatti con altri uffici per la condivisione di buone pratiche.

Franco, riflettendo sull'adeguatezza delle norme, si focalizza sulla situazione emergenziale, esprimendo un disappunto riguardo allo *smart working*, sottolineando l'importanza del contatto diretto con l'utente ma anche del confronto con i colleghi: il lavoro in presenza assicura una carica motivazionale che a distanza non c'è. Luisa si lamenta del fatto che le norme cambiano di continuo e critica la macchinosità del decreto 150/2015: mi spiega che sembra sia servito solo a cambiare qualcosa, ma che nel concreto la situazione non sia migliorata. Stefania ritiene che le norme siano giuste, ma si contraddice quando afferma che il collocamento andrebbe impostato diversamente, nello specifico come nel resto d'Europa, in cui ogni operatore prende in carico uno specifico utente e lo segue in tutto il percorso di vita, dal diploma all'inserimento lavorativo ai momenti di disoccupazione. Sarebbe utile, a suo avviso, che tutti sapessero tutto in modo da offrire un servizio più completo, mentre rinviarlo tra i diversi sportelli crea delle inefficienze ed è chiaro che al centro del sistema non c'è l'utente, ma l'operatore. Sara mi parla della macchinosità dell'iscrizione online, che richiede diversi step in cui spesso gli utenti accumulano ritardi, rimandando la chiusura della pratica. Dietro alla retorica dei vantaggi della digitalizzazione, in questo caso si celerebbe una complicazione dei passaggi delle procedure, con il solo beneficio per gli utenti di non doversi presentare presso il CPI, non alleggerendo al contempo il lavoro degli operatori. Anche Giovanni critica le norme in quanto prevederebbero "troppa burocrazia" e non terrebbero conto della mission. Bisognerebbe, invece, avere un

rapporto con le imprese, un rapporto forte con la scuola, per confrontarsi sulle esigenze lavorative locali e una relazione forte col territorio.

Nel tentativo di approfondire i diversi servizi, sono state poste delle domande più specifiche.

Laura, un'operatrice che si occupa di Borse Lavoro e Borse di Ricerca, mi racconta alcuni aspetti di questo servizio. Le Borse Lavoro sono delle politiche attive di inserimento lavorativo dedicate a soggetti over 30 a bassa scolarità, disoccupati, "meglio" se di lunga durata, con difficoltà a ricollocarsi. La Regione riconosce al borsista un'indennità di 700 euro per 6 mesi, l'azienda ha il solo onere di pagare una polizza RCT. In caso di assunzione al termine di questo periodo, la regione riconosce all'azienda un incentivo²⁷. Essendo una misura finalizzata alla promozione delle assunzioni, i progetti che verranno approvati sono quelli che riguardano l'inserimento in aziende di cui si possa verificare l'effettiva possibilità di assunzione e mantenimento della stessa nel tempo (ad esempio, proposte di BL per aziende in crisi non verranno accettate). Le Borse di ricerca invece si dedicano a ragazzi laureati under 30: hanno l'obiettivo di inserimento ma anche quello di evitare la così detta "fuga di cervelli" (l'indennità in questo caso è di 800 euro per 9 mesi). Laura mi spiega che viene predisposta una graduatoria attraverso la quale si selezionano i progetti. Le donne hanno un punteggio maggiore, in quanto queste misure hanno anche l'obiettivo di contrastare la disoccupazione femminile (sono misure e criteri stabiliti dall'Unione Europea, in base agli obiettivi comunitari).

²⁷ Dai 2500 € per un contratto per almeno 2 anni, 5000 € per determinato, 10000 € per indeterminato full time.

Contano poi l'anzianità di disoccupazione e la probabilità di stabilizzazione. In genere le risorse non sono sufficienti a finanziare tutti i progetti proposti ed è compito di una commissione selezionarli. L'operatrice mi spiega che la discrezionalità è poca: i criteri sono molto oggettivi; tra questi, oltre alla disoccupazione e al genere femminile, ci sono anche criteri interni, come la salute dell'azienda, che permetta di mantenere l'assunzione nel tempo, e la coerenza tra titolo di studio e ruolo nel progetto (per le borse di ricerca). Mi spiega poi che per esigenze sindacali hanno dovuto includere tra i criteri di selezione dei corsi di formazione, anche se non attinenti alle attività della borsa lavoro o ricerca, «per dare forza a scelte fatte nel passato». Mi dice, infine, che il 40% di queste politiche porta a un'assunzione.

Il servizio di incrocio domanda/offerta di lavoro (IDO), secondo Marina, un'operatrice che se ne occupa, dovrebbe essere potenziato. Quando il CPI era provinciale c'era un'attività di account territoriale strutturata e ci si recava direttamente presso le imprese, ma c'era già una certa difficoltà ad ottenere gli appuntamenti: «c'è reticenza da parte delle imprese, che oltretutto "vanno sempre di fretta"; con esse, tendono a crearsi relazioni personali poco strutturate». Allo stato attuale, è in atto un progetto su tutta la regione, volto alla creazione di piste aziendali (territoriali) comuni a ogni CPI (il fatto che i diversi CPI lavorassero in modo slegato creava dei problemi di coordinamento), per raccogliere tutte le aziende della Regione, divise per settore. Mi spiega anche che in un CPI vicino il servizio di IDO è molto più strutturato. I CPI dovrebbero essere un ponte tra imprese e utenti, dovrebbero quindi conoscere le imprese e il privato in generale,

per comprenderne le esigenze. L'operatrice non sa darmi dettagli sull'efficacia del servizio IDO in termini numerici: per conoscerla sarebbe necessario un confronto tra le assunzioni effettuate e quelle proposte, ma non è un lavoro sistematizzato; dispone invece di maggiori informazioni per quanto riguarda i tirocini (al di fuori di Garanzia Giovani e altri bandi), che per il 35% portano a un'assunzione.

Il servizio di IDO appare un elemento critico dell'organizzazione del CPI analizzato, criticità che in realtà riflette una carenza in termini di sistematizzazione. Infatti, come affermato in precedenza, a livello legislativo viene lasciata molta libertà per quanto riguarda quest'aspetto, fatto che risulta paradossale, riflettendo sulla centralità del servizio in questione. Giovanni mi spiega che ci sono dei CPI in Toscana talmente efficienti che, a livello locale, non sono necessarie agenzie interinali. «Perché pagare il 30% in più quando c'è un efficiente servizio pubblico? Qui prevale la mentalità burocratica, un forte orientamento alle carte, alle procedure, alle politiche passive, effettivamente non ci si attiva, è il CPI il primo a non attivarsi, come potrebbe trasferire all'utente lo slancio per attivarsi?». Sonia, un'altra operatrice, critica invece il fatto che le agenzie interinali guadagnino molto sui tirocini, indipendentemente se poi le aziende assumano o meno. Il fatto che ci si serva dei tirocini per sfruttare manodopera a basso costo, senza poi assumere, è una criticità specifica di tale misura.

Indagando sulle pratiche online, mi sono imbattuta sulla possibilità di sottoporsi alla profilazione per via telematica, ma non riuscendo ad accedervi, ho chiesto informazioni a riguardo. Mi viene spiegato che per ora la profilazione ha

rilevanza solo per Garanzia Giovani: chi ha un indice (di svantaggio) maggiore, avendo meno probabilità di occuparsi, tende a essere agevolato.

Dal confronto con gli operatori, sono emerse diverse criticità, in particolare riguardo all'effettiva applicazione del principio della condizionalità.

Gli operatori mi raccontano che prima del Covid erano previsti dei seminari obbligatori per i beneficiari di indennità, ma con la pandemia sono stati sospesi, come anche l'obbligo di intervista periodica (in situazioni normali, la terza assenza senza giustificato motivo presuppone la perdita del diritto all'incentivo). Cristina mi racconta che tali seminari tendevano tuttavia a essere molto brevi (di un paio d'ore) e, a sua opinione, poco utili nel concreto: piuttosto una formalità.

La Regione organizza bandi per finanziare gli enti privati affinché organizzino corsi di formazione, ma non sempre c'è partecipazione. I corsi, per essere effettivamente professionalizzanti, presuppongono una certa durata, ma pochi disoccupati possono permettersi di non lavorare, ad esempio, per due anni, per assicurarsi una qualifica. Ai fini della predisposizione di percorsi formativi determinanti sarebbe necessario un coordinamento tra diversi attori: le aziende, che devono esprimere le esigenze in termini di professionalità e competenze richieste, gli enti formativi, che devono sintetizzare nel catalogo dei corsi le esigenze formative a livello locale, i CPI, che hanno il compito di comprendere le carenze formative degli utenti e di guidarli verso il percorso più adatto e coerente. Tale coordinamento sembra non essere sufficientemente sistematizzato e oltre a questo limite, ci sono altri aspetti da analizzare. La condizionalità sicuramente assicura un certo tipo di attivazione dell'utente, ma non è detto che tale impegno

sia sufficiente ad aumentare in maniera rilevante il suo livello di occupabilità. Capita che i seminari che i CPI sono tenuti a organizzare, per durata e risorse disponibili, riescano a incidere poco sull'effettivo empowerment dell'utenza. Dovrebbero essere dei laboratori veri e propri, ma per carenze di strutture, spazi, risorse e personale specializzato, in relazione a un numero eccessivo di disoccupati, si riescono a organizzare solo dei seminari, meno interattivi ed efficaci. I corsi organizzati dagli enti privati tendono a essere efficaci ma eccessivamente lunghi: i disoccupati, magari con famiglia a carico, difficilmente sceglieranno di dedicare tempo alla formazione, limitandosi a beneficiare di un'indennità insufficiente in termini di durata ed entità, invece di cercare un altro impiego, che gli assicuri la sussistenza. Sempre in tema di condizionalità, mi è stata segnalata un'importante disfunzione: in occasione della chiusura di una grande azienda e il licenziamento di 400 lavoratori, sono stati organizzati dei corsi obbligatori per la cassa integrazione in deroga dopo un anno, quando qualcuno già lavorava ed era ormai impossibilitato a frequentarli.

Giovanni definisce la NASpI addirittura "una politica passiva", riferendosi al fatto che, nella pratica, spesso gli obblighi in capo ai percettori non concorrono alla loro effettiva attivazione. Lamenta una mentalità organizzativa improntata ai meri incentivi e all'incapacità di predisporre momenti di orientamento e formazione efficaci. Dai suoi racconti sembra che tale aspetto venga lasciato impropriamente alla discrezionalità dei singoli. «È importante anche l'orientamento presso le scuole secondarie, su come affrontare i colloqui o su come redigere un cv; bisogna spiegare che esiste anche il lavoro autonomo, illustrarne il cammino giuridico, dare

delle lezioni sul marketing». Critica la mancanza di proattività a livello organizzativo, che tende così a contenere il carico di lavoro. Si segnala anche la mancanza di professionalità accreditate, capaci di occuparsi di orientamento all'interno dell'organizzazione.

Se la distribuzione delle competenze in materia di politiche del lavoro tra diversi attori da una parte assicura un certo grado di flessibilità al sistema e una certa libertà agli enti pubblici locali, dall'altra rischia di causare una mancata assunzione di responsabilità. Ogni parte del sistema può attribuire la causa degli insuccessi dei servizi per l'impiego ad altri centri di responsabilità (alla mancanza di risorse, alla carenza gli enti che si occupano di formazione, alla scarsa attivazione degli stessi utenti, al mercato del lavoro). Le normative appaiono piuttosto precise nello specificare le procedure, a conferma di quanto espresso da gran parte degli operatori sul fatto che non dispongono di discrezionalità, ma mancano di definire con chiarezza alcuni aspetti centrali, come appunto il servizio IDO. Gli obblighi formativi in capo ai percettori di indennità diventano una formalità dal momento in cui non vi sia adeguamento di risorse (umane, strutturali, materiali) rispetto al numero di disoccupati a livello locale o non assicurando incentivi adeguati che permettano ai disoccupati di riqualificarsi in modo significativo.

Non mancano problemi interpretativi riguardanti l'applicazione delle diverse politiche attive, che spesso comportano delle sovrapposizioni; tali incongruenze vengono superate, la maggior parte delle volte, attraverso un confronto tra gli operatori o riferendosi al responsabile.

III.3. CONDIZIONI ORGANIZZATIVE

Le condizioni organizzative incidono fortemente sulla qualità di erogazione dei servizi, sulle percezioni degli operatori nei confronti del loro lavoro e degli utenti, sullo stress e sul carico di lavoro, tutti aspetti che inevitabilmente vanno a legarsi alle modalità di impiego della discrezionalità. Tra tale tipo di condizioni consideriamo le risorse, non solo materiali o tecnologiche, ma anche in termini di personale e di tempo, l'organizzazione del lavoro, gli obiettivi, i sistemi di valutazione e di controllo, a cui si legano la motivazione e il riconoscimento dei risultati. Per analizzare questi aspetti, può essere utile partire da una descrizione dello spazio fisico.

Come emerso in altri studi (Coletto, 2014), il primo ambiente all'entrata del CPI analizzato è un "filtro", finalizzato a orientare gli utenti in base alle loro esigenze, delimitato da un bancone con sopra del materiale informativo. Tale area, in questo caso, fa parte della sala d'attesa per gli sportelli, il tutto al piano terra; l'affluenza agli sportelli è regolata normalmente dalle prenotazioni tramite numeri assegnati all'arrivo. Con le restrizioni a causa della pandemia, il CPI si è dovuto organizzare, prevedendo incontri solo su appuntamento, nonché ampliando l'applicazione delle procedure online, per scoraggiare l'affluenza. La sala d'attesa, prima del covid, si caratterizzava sempre per una gran confusione. In prossimità dell'ingresso agli sportelli è possibile consultare un tabellone che presenta informazioni e offerte di lavoro. Al primo piano, invece, si trovano gli uffici dei servizi specialistici, distribuiti su un lungo corridoio: collocamento mirato, tirocini, garanzia

giovani, orientamento specialistico, bilancio delle competenze, servizio IDO. Una porta alla fine del corridoio separa un'altra zona dell'edificio che ospita l'ufficio dei Navigator. Le stesse restrizioni hanno reso impossibile per gli operatori svolgere gli incontri nei propri uffici ai fini di servizi specialistici, in mancanza di protezioni in plexiglass, dovendo invece ricevere l'utenza presso gli sportelli attrezzati al piano terra. Ciò ha comportato delle complicazioni nel lavoro, per via di dotazioni tecnologiche inappropriate: molti operatori lamentavano di non poter accedere alle proprie risorse di sistema dagli sportelli. Le stesse procedure finalizzate a iscrizioni e rinnovi molto spesso erano impedita da problemi tecnici, circostanza che diventa gestibile con i colloqui su appuntamento, ma che concorrevano al caos nei giorni in cui la sala d'attesa era piena.

La descrizione dell'ambiente del CPI offre già alcuni elementi di riflessione, nello specifico sull'insufficienza delle risorse. Si è già accennato alla carenza di risorse umane propria dei servizi per l'impiego italiani. Stefania mi spiega che all'estero ogni operatore ha in carica circa ottanta persone e le segue in ogni fase, in un "percorso *lifelong*", o che, in generale, il numero degli operatori dedicati a questo tipo di servizi è molto più appropriato. La carenza di risorse umane si traduce in una diminuzione del tempo disponibile per utente: in queste condizioni, gli operatori sono costretti a sacrificare aspetti degli incontri non strettamente indispensabili ai fini delle procedure, ma centrali da un punto di vista di qualità del servizio. Il rapporto umano è un aspetto importante dei servizi per l'impiego, dedicati in genere a un tipo di utenza che si trova a vivere una certa difficoltà economica. Gli utenti sono spesso confusi e scoraggiati e la disponibilità al dialogo

con gli operatori può dare loro modo, al di là delle mere esigenze burocratiche, di fare il punto della situazione e trovare un percorso da seguire, che li attivi non solo da un punto di vista lavorativo, ma anche emotivo.

L'operatrice mi porta all'attenzione il problema dell'affollamento della sala d'attesa, relativo alla situazione precedente rispetto alla pandemia, informandomi che alcuni CPI si erano già organizzati con accesso su appuntamento. «Se in un giorno faccio trenta persone, la trentesima neanche la guardo in faccia; non è un servizio valido: l'attenzione va a scemare». Viene riconosciuta una rilevanza alla risorsa tempo in termini di discrezionalità, ma anche la possibilità per l'organizzazione di attivarsi, prevedendo colloqui su appuntamento, a prescindere dalle restrizioni causate dalla pandemia.

Un'altra criticità riguardante le risorse umane è l'inadeguatezza della preparazione professionale, ma soprattutto la necessità di una propensione personale al contatto col pubblico. Dal confronto tra gli operatori ai fini di giusta applicazione delle norme, emerge un certo orientamento all'affidarsi a decisioni prese precedentemente. A questo aspetto può legarsi una riflessione sulla formazione professionale degli operatori; dalle interviste è emerso che avviene per lo più sul campo: la preparazione è fortemente legata al contesto, alla specifica organizzazione e ciò rischia di comportare una certa chiusura e un legame alle vecchie prassi. Va sottolineato che gran parte del personale dell'organizzazione analizzata proviene da altri ambiti pubblici e non ha una preparazione specifica per il ruolo di operatore dei CPI. Sarebbe invece auspicabile, per la natura del ruolo e

per le particolari necessità dell'utenza, che gli operatori abbiano non solo indispensabili competenze amministrative, ma anche sociologiche e psicologiche.

L'insufficienza delle risorse, in termini di dotazioni tecnologiche adeguate, concorre alla diminuzione del tempo disponibile, dal momento in cui problemi tecnici vanno a rallentare ulteriormente il lavoro e ad alimentare lo stress degli operatori. Le loro energie si disperdono nella ricerca di soluzioni tecniche, non proprie del loro compito. Con limitate postazioni dotate di plexiglass, nel rispetto delle nuove normative, questo aspetto si inasprisce. Ho assistito alla necessità di spostare la barriera in plexiglass da una postazione all'altra, dove ci fosse un PC funzionante. Lo stesso responsabile ha aiutato ad effettuare questa operazione.

L'ambiguità degli obiettivi contribuisce alle difficoltà del lavoro degli operatori, ma non solo. Un problema che emerge dal dialogo con gli operatori riguarda la motivazione: non essendo previsto un sistema di incentivi legato a obiettivi ben definiti a livello organizzativo, gli operatori non sono motivati a essere più efficienti. Lo stipendio fisso rappresenta un importante limite alla proattività. Sono previste delle schede di valutazione regionali ma non sembrano avere un peso rilevante nelle percezioni degli operatori, tanto che solo una minoranza me ne parla.

Cerchiamo di approfondire meglio tali tematiche.

Dalle interviste emerge una visione del lavoro degli operatori poco monotono, grazie soprattutto alla varietà dei servizi. Carla mi spiega che occuparsi della legge '68/1999 (collocamento mirato) rende il lavoro meno monotono: è una sorta di microcosmo in cui si segue tutto il percorso degli utenti, e quindi stimolante in quanto vario, nonostante le difficoltà attuali. Mi racconta che non è sempre stato

così: prima c'era chi si occupava solo di accoglienza; 9 ore di sportello sono logoranti, mentre prevedere dei turni è più stimolante. Sara, infatti, dovendo stare molte ore allo sportello, trova il suo lavoro monotono, non le piace e non è motivata, mentre nel lavoro precedente in provincia “variava”, dedicandosi a diverse attività.

C'è anche chi riconduce la monotonia del lavoro, in parte, alla volontà dell'operatore, come Giovanni, che sostiene di essere lui a non aver reso il lavoro monotono, impegnandosi a creare dei servizi che collegassero il CPI all'esterno: alla scuola, alle aziende e ai disoccupati.

Ho chiesto agli operatori di parlarmi degli aspetti piacevoli del loro lavoro, e la risposta pressoché univoca è stata «il rapporto col pubblico», anche se ho avuto l'impressione che qualcuno la considerasse “la risposta giusta”. Nello specifico, ciò che piace del rapporto col pubblico è il poter essere utili. Gli aspetti piacevoli del lavoro si legano inevitabilmente alla motivazione: risultano piacevoli le attività gratificanti.

A Marta piace il poter aiutare; mi dice che lei stessa si sente utente e che tratta gli utenti come vorrebbe essere trattata in altri uffici. Luisa all'inizio è titubante e scherza sul fatto che non mi sa dire cosa le piace del suo lavoro, ma poi risponde: «il contatto col pubblico e anche con i colleghi». Se ne è resa conto lavorando da casa. Per quanto riguarda la motivazione, mi dice che purtroppo non può dire di risolvere molti problemi: «Il lavoro non c'è. Si cerca di dare a tutti i suggerimenti possibili. Prima era previsto un servizio che approfondisse l'orientamento... Quando c'è troppa gente bisogna fare le cose essenziali». Nel raccontarmelo, appare disillusa; mi descrive il quadro, criticando il fatto che molte cose non

funzionano come dovrebbero: «Prima lavoravano qui anche degli psicologi, poi sono andati via...». Sonia trova il suo lavoro molto monotono e, titubante, risponde che le piace “il contatto col pubblico”, come se fosse la risposta giusta, specificando che «si sa benissimo che molti non hanno alcuna possibilità occupazionale», quindi ci si limita alla pratica amministrativa. Non si sente motivata per il fatto che non c'è lavoro e che le aziende usano i tirocini per non assumere e non danno prospettive.

Ciò che emerge da queste risposte è quanto gli operatori siano sensibili all'efficacia del servizio e quanto sia importante per loro percepire un effettivo apporto agli utenti. E questo aspetto è coerente con le evidenze risultate dallo shadowing e con quanto confermato dagli operatori nel corso dell'intervista, riguardo al maggior impegno profuso da parte loro nei confronti delle personalità più attive e curiose, che rappresentano, secondo la loro visione, figure in grado di dare soddisfazioni in termini di sfruttamento efficace del servizio (approfondiremo in seguito queste evidenze).

Altri aspetti che contribuiscono alla motivazione degli operatori, e di conseguenza, al loro impegno nelle attività, sono l'efficienza del sistema organizzativo e la possibilità di poter contare su un responsabile disponibile al dialogo e alla concessione di incentivi. Gli operatori affermano che con il precedente responsabile «era tutto più disordinato e confusionario». Stefania mi spiega l'importanza del ruolo del PO responsabile, che deve in qualche modo rappresentare oggettivamente la situazione del CPI e risponderne nei confronti del

responsabile regionale; aggiunge che «più si è in alto, più è facile scaricare le responsabilità: è un processo “a cascata”».

Giovanni dice che del suo lavoro gli piace «il servizio che potenzialmente si può dare per costruire un percorso lavorativo, per rendere più occupabile una persona, l'aiuto sulle norme del diritto del lavoro e sugli incentivi sul lavoro, ma anche la formazione, possibilmente mirata». Precisa che purtroppo queste misure non sono a sistema ma dipendono dalla volontà personale o da progetti ancora sporadici. Tutto ciò dovrebbe essere imposto dall'alto e diventare routine. In più, sarebbe utile capire l'evoluzione dei percorsi lavorativi, mappare i fabbisogni professionali del territorio così da indirizzare e formare disoccupati e studenti verso professioni appetibili per il mercato del lavoro locale, nazionale o europeo. Mi spiega che è stato motivato dal suo lavoro, ma ora non più. Ribadisce che l'intelligenza artificiale cambierà le esigenze nel lavoro, quindi l'obiettivo dovrebbe essere anticipare cosa accadrà per formare le persone di conseguenza. Chiara mi spiega che continua a essere motivata nonostante capiti di scontrarsi con la burocrazia, molti si scoraggiano e cambiano servizi, a volte ci si sente con le mani legate, non si riesce a dare le risposte che si vorrebbe.

Il tema del riconoscimento dei risultati si lega alla motivazione e alla gratificazione. Infatti, le risposte appaiono in qualche modo connesse e sovrapposte. Il riconoscimento dei risultati sembra provenire in parte dall'utenza che ringrazia, che riconosce l'importanza del servizio e che si affeziona a specifici operatori, chiedendo di loro personalmente; anche il riconoscimento del responsabile risulta rilevante.

Marta ritiene che i risultati del proprio lavoro siano riconosciuti dagli utenti e dalla responsabile mentre è titubante riguardo i colleghi: con alcuni c'è un rapporto migliore, uno scambio di informazioni, con altri c'è competizione. Sara non ritiene di essere gratificata né di ottenere soddisfazioni, anche se ammette che l'utenza ringrazia la maggior parte delle volte. Anche Luisa mi segnala il riconoscimento degli utenti e la loro gratitudine nel ricevere le informazioni utili. Ammette che è difficile che siano grati se si aspettano di trovare un lavoro tramite il CPI.

Il controllo non viene considerato eccessivo, nonostante sia prevista la tracciabilità di ogni procedura. Chiara mi porta all'attenzione il fatto che c'è un elemento di controllo nel sapere che non svolgere il proprio lavoro bloccherebbe altre pratiche a valle. Parlandomi del controllo, Giovanni mi spiega che c'è la trasparenza degli atti, quindi chiunque può richiedere la procedura. C'è un ufficio preposto appositamente. Aggiunge che quando fa orientamento chiede sempre dei feedback per correggere il servizio, feedback che tendono ad essere sempre molto positivi. Non è previsto un sistema formale di feedback dedicato alla comprensione del livello di gradimento dell'utenza, ma l'operatore può sempre cercare di rilevarne la soddisfazione e aggiustare il servizio in base a quanto recepito. È un elemento di discrezionalità.

Solo in pochi mi parlano della scheda di valutazione regionale²⁸, il che potrebbe indicare che gli venga attribuita poca rilevanza. Parlando di controllo, Stefania critica l'utilizzo della tracciabilità delle procedure sul sistema ai fini della

²⁸ V. Appendice.

valutazione, in quanto meri criteri quantitativi, inadatti alla comprensione effettiva della qualità del lavoro svolto. Mi spiega che il loro lavoro viene quantificato dai sistemi informatici. «Il dirigente (regionale) non conosce la qualità del nostro lavoro, deve usare quindi filtri quantitativi. Il qualitativo dà molta più soddisfazione personale: oltre alla professionalità subentra anche la passione per il lavoro. Il contatto con il pubblico non è semplice, ti porta anche un carico emotivo: persone che stanno male, che raccontano le proprie storie, casi di extracomunitari arrivati con imbarcazioni di fortuna... Il lavoro amministrativo ti dà potere, il lavoro col pubblico ti dà anche un certo carico di stress, se non ti piace. La pratica amministrativa poi la fai, professionalmente si è "standardizzati", ma se non lasci qualcosa all'utente...». Stefania mi riferisce poi che per gli operatori sono previste delle "pagelline": delle schede di valutazione annuale, che hanno dei parametri di performance. «È una questione molto discussa, non è gratificante essere valutati per parametri che non si adattano al nostro lavoro. Il punteggio si lega alla possibilità di eventuali avanzamenti di carriera». Stefania critica le valutazioni in quanto non obiettive, non potendo misurare il lavoro in modo oggettivo. Mi dice che non è possibile quantificare quanto il suggerimento dell'operatore porti a un miglioramento nella situazione dell'utente. Non sono previsti questionari di feedback da parte degli utenti in quanto non verrebbe reputato importante dai dirigenti. «Gli unici feedback sono quelli informali, di chi ringrazia per la professionalità e la velocità. Si tratta di mere gratificazioni personali; capita che gli utenti telefonino cercando un operatore specifico: è una forma di fidelizzazione.

Nel privato è un aspetto fondamentale, soprattutto in periodi di crisi; nel pubblico invece rappresenta una “scocciatura”, visto che lo stipendio è fisso e assicurato».

Marina, alla domanda sul riconoscimento dei risultati del proprio lavoro mi risponde inizialmente ironicamente, poi conferma di avere la stima dei colleghi e dei superiori e di avere un alto punteggio nella scheda di valutazione, dove sono previste fasce di riconoscimento. Giovanni mi spiega che ha avuto grandi soddisfazioni dalle persone ma non dai superiori, che anzi spesso si sono appropriati dei suoi meriti. Mi spiega che, a suo avviso, sarebbe auspicabile l'applicazione di un bilancio delle competenze alla francese, un metodo che permette alle persone, se vogliono, di progredire nella carriera: chi vuole fare di più viene retribuito di più, anche in base al parere dell'utenza; tutti gli aspetti del lavoro creano un punteggio che porta a un maggiore guadagno e questo renderebbe l'atmosfera in ufficio più distesa: si creerebbero meno attriti.

Dalle risposte degli operatori sul riconoscimento dei risultati si può riflettere sul New Public Management: il tentativo è quello di controllare il lavoro degli operatori tramite una scheda di valutazione annuale, cercando di superare i limiti dettati dall'asimmetria informativa che si instaura tra operatori e supervisor e che limita, nella pratica, l'attività di controllo. Tuttavia, i sistemi di controllo della performance, se inadatti, rischiano di causare delle disfunzioni. In questo caso, il problema sembra essere il puntare sulla quantità, quindi implicitamente spingere gli operatori a concentrarsi sul numero delle pratiche e non sulla qualità dei servizi, senza oltretutto accompagnare questi sistemi di valutazione con dei chiari indirizzi organizzativi. Ciò viene confermato dalla mancanza di omogeneità riguardo alle

risposte degli operatori intervistati alla mia domanda su quale si reputa l'obiettivo del proprio lavoro. Dalle risposte traspare una certa sfiducia verso l'efficacia del lavoro: quasi tutti gli intervistati ammettono, un po' come a giustificarsi, che il proprio obiettivo è di fare del proprio meglio. Per Sonia sarebbe quello di favorire le condizioni per poter orientare al fine di trovare lavoro: «fondamentalmente informazioni e orientamento». Sara risponde scherzosamente che l'obiettivo del suo lavoro è «la pensione»; poi spiega che cerca di essere onesta ed imparziale. Per Chiara è di dare le risposte più esaurienti possibile agli utenti, risposte che non siano prive di contenuti e che in qualche modo si trasformino in un risultato, che è la cosa più gratificante. Giovanni ritiene che il suo obiettivo personale sia di rendere più occupabili gli utenti, anche se studenti, e di offrire una panoramica di tutti quelli che sono i servizi dei CPI. Quando chiedo a Marco qual è l'obiettivo del suo lavoro, mi risponde di getto: «burocratico»; ma poi mi chiede di precisare: «quello che è o quello che dovrebbe essere?». La sua risposta denota la percezione di una discrepanza tra quello che dovrebbe essere idealmente l'obiettivo del lavoro degli operatori dei CPI e quello che è concretamente, date le numerose condizioni che incidono sul servizio risultante. Marco ritiene che gli organi decisionali dovrebbero coinvolgere di più gli operatori, che percepiscono meglio i problemi dell'utenza e le eventuali soluzioni. Mi dice che dovrebbe essere, ogni tanto, «salire in cabina di pilotaggio», riferendosi scherzosamente a una similitudine con cui mi aveva spiegato che il loro lavoro, in realtà, si limitava all'equivalente di segnalare dove l'aereo dovesse passare per poi decollare. Rassegnato, mi spiega che ci sono dei requisiti per avere diritto a beneficiare delle diverse politiche attive, e che loro, in

quanto operatori, non possono fare molto. «Il lavoro si trova, ma lo trovano attraverso altri canali. Qua non possiamo fare niente». Chiedo «Perché?» e mi risponde: «Eh... chiedilo a chi comanda!». Anche lui mi dice che le procedure online sono macchinose, soprattutto quando gli utenti non hanno dimestichezza con il computer. Marina ritiene che l'obiettivo del suo lavoro sia quello di collocare i disoccupati nel mondo del lavoro ma anche di orientarli, ammettendo che, in realtà, di collocamenti ne fanno pochi, tranne che in occasione di eventi una tantum, quando le aziende richiedono in maniera straordinaria parecchie assunzioni. Per Carla, l'obiettivo è quello di collocare le persone ed è frustrante perché si vorrebbe avere la possibilità di sistemare tutti.

La frustrazione dettata dalla percezione di un obiettivo irrealizzabile porta gli operatori a ridimensionare le loro aspettative verso il servizio, limitandosi a sforzarsi di fare il possibile. In casi estremi gli operatori possono giungere a una demotivazione tale da non sforzarsi affatto, percependo il proprio lavoro come inutile, trovando nella mera pratica amministrativa la sola fonte di soddisfazione. In generale è demotivante e stressante, per gli operatori, non poter contare su un'efficiente strutturazione del lavoro e su un responsabile che dia una direzione univoca all'organizzazione. Perdere di vista gli obiettivi e focalizzarsi per inerzia sulle "carte" può risultare alienante, soprattutto se fanno perdere tempo alle persone disoccupate, invece di permettergli di cercare veramente lavoro o potenziarsi.

Le risposte alla domanda su quali fossero gli aspetti stressanti del lavoro degli operatori sono state abbastanza univoche, nonostante alcune eccezioni.

Quasi tutti gli operatori intervistati mi hanno risposto: «l'utenza». Ciò conferma che, se da un lato il rapporto col pubblico può risultare piacevole e gratificante, dall'altro è un'importante fonte di stress. Gli aspetti dell'utenza che mettono a disagio gli intervistati sono le loro difficoltà e i loro sentimenti di sfiducia, ma anche la maleducazione e la supponenza. Marina mi racconta di ragazzi affatto disposti a fare minimi passi per andare incontro alle offerte di lavoro, lamentandosi di dover fare pochi chilometri o di voler staccare dal lavoro e andare in piazza "puliti", sottolineando la residualità del ruolo dei CPI rispetto ai profili di più alta qualifica: «qui ci occupiamo soprattutto delle qualifiche professionali e dei diplomati». Sonia lamenta che ognuno ha le proprie esigenze e in più bisogna anche cercare di stimolarli. Nonostante ciò, si cerca sempre di essere empatici. Non mancano utenti aggressivi, raramente anche violenti e minacciosi.

Un'altra importante fonte di stress che è emersa dal confronto con gli operatori è il rapporto con le aziende. Marina, insoddisfatta, mi spiega che si sarebbe aspettata una classe imprenditoriale più disponibile e più rispettosa nei confronti dei disoccupati.

Dall'analisi delle condizioni organizzative, risultano numerose carenze di diversa natura che incidono fortemente sulle percezioni degli operatori e che concorrono a un rilevante carico di stress. La carenza di risorse materiali e tecnologiche comporta una certa difficoltà nello svolgere le semplici pratiche amministrative, incidendo ulteriormente sulla risorsa tempo, particolarmente scarsa qualora non siano previsti limiti all'affluenza degli utenti presso gli sportelli. Un numero insufficiente di operatori presso gli sportelli comporta la necessità di

riduzione del tempo dedicato ad ogni utente, sacrificando così aspetti importanti dell'incontro: le procedure saranno svolte in modo più superficiale, tralasciando aspetti non indispensabili da un punto di vista normativo, ma necessari per erogare un servizio di qualità.

La monotonia, l'ambiguità degli obiettivi, la carenza in termini di riconoscimento sono tutti aspetti che implicano la mancanza di una direzione chiara, direzione che dovrebbe invece orientare il lavoro degli operatori, convogliando il loro impegno verso obiettivi univoci e condivisi. Il rischio è che gli operatori, non lavorando per uno scopo comune, disperdano le proprie energie in ambiti diversi, concorrendo alla mancanza di risultati positivi a livello di organizzazione. Inoltre, la mancanza di riconoscimenti validi, che vengano effettivamente apprezzati dagli operatori, rischia di compromettere la loro motivazione, incoraggiandoli, al contrario, a fare il minimo indispensabile, demotivati, oltretutto, dalle rilevanti difficoltà congiunturali.

III.4. LA DISCREZIONALITÀ

Per analizzare gli elementi di discrezionalità emersi dalle osservazioni è importante identificarne i diversi livelli. In letteratura si distingue tra discrezionalità operativa, che «si individua nella fase di implementazione e si svolge negli spazi di autonomia che si definiscono negli "interstizi" della normativa e nelle decisioni su questioni che questa non può, non riesce o non "vuole" regolare» e discrezionalità istituzionale, intesa come «spazi di discrezionalità assegnati ai diversi livelli istituzionali territoriali ed ai soggetti non pubblici, nella strutturazione

della sussidiarietà orizzontale e verticale e nella costruzione dei sistemi di governance» (Catena, Saruis, 2012, p. 2). È utile in questa sede individuare un “livello intermedio” di discrezionalità, che definiremo “discrezionalità organizzativa”, con la quale indicheremo gli spazi di autonomia in capo alle singole organizzazioni. Da questo punto di vista, la discrezionalità non riguarda strettamente il rapporto con l’utenza e l’applicazione delle procedure, ma le modalità, non precisamente delineate dalle norme, attraverso cui l’ente si organizza e predispone i servizi. I CPI hanno una certa libertà di autodeterminarsi e di predisporre azioni che agevolino, seppur indirettamente, le possibilità di inserimento lavorativo (come la previsione di *career days* o momenti di orientamento scolastico, che può essere considerato il primo step di un percorso professionale). Rossi e Tognetti (2014, p. 4) definiscono la discrezionalità organizzativa come ciò che «delinea l’orientamento che un’organizzazione intende seguire nel perseguimento della propria mission, giovandosi di quei margini di autonomia che le sono stati attribuiti sul piano istituzionale». In base a tale definizione, essa si distingue dalla discrezionalità istituzionale per la natura delle norme, che in sede organizzativa vengono tradotte in regolamenti, e per i confini, che vanno a identificarsi nella singola realtà, e non nel livello di governance in cui il tipo di ente si colloca.

III.4.1. Discrezionalità operativa

Le risposte degli operatori alle domande sul rapporto con l’utenza e le opinioni su di essi ci aiutano ad introdurre l’analisi sulle forme di discrezionalità operativa effettivamente riscontrate durante il presente studio, ma prima ancora

ho cercato di comprendere se riconoscessero nel loro lavoro un certo grado di autonomia, chiedendo se ritenessero di avere potere decisionale o di iniziativa

Tendenzialmente non c'è la percezione di avere potere decisionale, coerentemente, d'altra parte, con la percezione generale di non avere discrezionalità nel proprio lavoro. C'è anzi chi ritiene, come Marco, che si dovrebbero coinvolgere maggiormente gli operatori nelle decisioni, visto che potrebbero proporre soluzioni in grado di facilitare. Per quanto riguarda il potere di iniziativa, Franco si preoccupa, ad esempio, di consultare altri siti, oltre quello della Regione, per offrire agli utenti delle informazioni più dettagliate, ad esempio riguardo ai bandi. In questo aspetto si ravvisa un elemento di discrezionalità: decidere in autonomia di approfondire la conoscenza dei servizi e degli aspetti strettamente connessi, basandosi su diversi canali informativi. Ci sono anche casi in cui si è costretti a lavorare di più per compensare vuoti causati da chi non fa il proprio dovere. Gli operatori che non si impegnano nel proprio ruolo contribuiscono ad un clima di sfiducia verso i propri colleghi e la conseguenza è che in certi casi si è restii ad indirizzare l'utente da un collega, che si ritiene fondamentalmente inaffidabile. Porre rimedio alle inefficienze altrui è una libera scelta degli operatori, in mancanza di un sistema di controllo o sanzionatorio tale da inibire negligenze.

Luisa mi dice che anche se le procedure sono standard, capita che non siano chiare e, quando accade, lei cerca di andare a favore dell'utente. Stefania sostiene che personalmente prende le sue decisioni in base ai casi, assumendosi la responsabilità di assecondare l'utenza anche quando non si dovrebbe, ma ammette che in passato era più comune eludere la legge per accontentare

l'utenza. In base a questa affermazione, si comprende che, nel tempo, sono state ridotte le possibilità degli operatori di operare al di fuori della legge senza incorrere in delle conseguenze, almeno in determinati ambiti, come ad esempio nella possibilità di espletare richieste per conto di familiari. Le leggi sulla privacy hanno pressoché azzerato la possibilità di agevolare l'utenza nell'espletamento di procedure richieste per gli altri membri del nucleo familiare. Mi è stato raccontato che non era inusuale accontentare richieste di questo tipo, ma incorrere in delle responsabilità, nel caso in cui si inneschi una causa per violazione della privacy, tende a scoraggiare gli operatori a farlo. Vengono tuttavia accontentati gli utenti, quando chiedono informazioni generiche sui servizi o sulla sussistenza di qualche requisito per conto di altri, in maniera informale, senza che vi sia tracciabilità.

Ho cercato di far emergere eventuali elementi di discrezionalità, indagando su che tipo di rapporto ritengano di avere gli operatori con l'utenza. Le loro percezioni rispetto agli utenti potrebbero giustificare le scelte nello svolgimento delle attività. Le risposte ricevute sono abbastanza omogenee. In genere non è contemplato un rapporto impersonale, anzi, si tende ad essere empatici, anche se si riconosce l'importanza di non entrare troppo in confidenza con gli utenti, che potrebbero prendersi troppo spazio anche al di fuori degli uffici. La piccola realtà locale presuppone la possibilità di incontrarsi al di fuori del contesto del CPI e stringere rapporti con l'utenza può avere delle implicazioni negative. Come mi spiega Marina, capita che durante i colloqui gli utenti si sfoghino, si confidino e poi, incontrandoli al di fuori, si percepisca una certa reticenza. L'operatrice riconosce una difficoltà nel percepire una posizione di vantaggio immotivata, una sorta di

senso di colpa dettato dalla consapevolezza di essere più fortunati dell'utenza, acuito dall'impossibilità di dare un aiuto concreto. Luisa mi racconta di un'ex-collega in pensione, alla quale ricordava scherzosamente di non essere una psicologa, visto che tendeva ad assecondare molto il bisogno di parlare degli utenti.

Qualcuno ammette di aggiustare il proprio comportamento in base alle situazioni. In ogni caso, nonostante l'empatia e la comprensione dei problemi dell'utenza, ci si impegna a mantenere un comportamento professionale. In particolare, con gli utenti più scontenti, si cerca di non perdere la calma. Per Chiara l'imparzialità dipende dal contesto: se si tratta di una procedura ci si limita a espletarla, in altri casi capita che gli utenti si sentano a loro agio e prendano confidenza, ma è sempre meglio mantenere una certa distanza. Precisa che ci sono operatori meno idonei a stare col pubblico: «bisogna avere un certo tipo di approccio». Secondo la sua opinione, il responsabile dovrebbe decidere a chi affidare le diverse attività, in base alla propensione personale. Riflettendo su quanto illustrato in precedenza, c'è il rischio che gli operatori percepiscano tale scelta come una discriminazione, quindi si rischierebbe di demotivarli ulteriormente.

Sara riconosce di prestare una maggiore cura nelle spiegazioni a chi non conosce bene la lingua italiana, immedesimandosi nelle loro maggiori difficoltà. Mi dice che prova essere imparziale: per lei sono tutti uguali, anche gli stranieri; anzi, a volte si cerca di essere più disponibili con questi ultimi, sapendo che non è facile trovarsi in un paese diverso dal proprio. Al contrario, capitano utenti del luogo che

si comportano in modo arrogante, vantandosi di avere conoscenze, comportamento che va a incidere negativamente sulla disponibilità dell'operatore. Mi dice anche che molti piangono ed è stancante e stressante, ma si cerca di ascoltarli, e lo dice come se fosse il minimo che si possa fare. Capita quindi di lasciarsi coinvolgere dai problemi dell'utenza e di farsi carico di sentimenti negativi.

Luisa mi risponde che in base all'esperienza si riconosce chi viene in ufficio per passare il tempo o chi ha davvero bisogno. In certi casi ci si sente impotenti, si cerca di fare quel che si può, indirizzando l'utenza ad altri servizi o invitandoli a telefonare spesso per verificare le offerte. Stefania mi spiega che gli utenti hanno delle difficoltà e questo non viene ben visto dai colleghi, perché non vogliono problemi. Capita che si pongano in modalità aggressiva, ma è necessario essere disponibili e offrirsi all'ascolto, in modo da permettergli di sfogarsi. Durante un colloquio a cui ho assistito con un'utente particolarmente aggressiva, l'approccio dell'operatrice è stato effettivamente quello di porsi fermamente (anche a livello di postura) a disposizione dell'utente, offrendosi all'ascolto.

Giovanni ritiene che sia necessario tenere un rapporto professionale: bisogna saper ascoltare e, nei limiti del possibile, cercare soluzioni condivise. Dal suo punto di vista, quindi, l'adeguamento del rapporto non consiste in imparzialità, quanto in personalizzazione del servizio, adattandolo alle esigenze dell'utente in maniera condivisa. L'operatore cerca di essere disponibile: ritiene che ci siano persone che non possono essere abbandonate dalla società e dalle istituzioni e che il minimo che si possa fare è dargli ascolto. Mi spiega che è importante che gli utenti sappiano che c'è qualcuno da chiamare quando hanno problemi col lavoro.

Riguardo alle domande sull'opinione che hanno gli operatori degli utenti, è emerso che vengono ben visti sicuramente quelli educati, che si mostrano desiderosi di attivarsi e impegnarsi; di conseguenza, sarà più probabile dimostrare disponibilità. Alcuni operatori ribadiscono il concetto della condizionalità: l'indennità non è un diritto acquisito, ma presuppone un obbligo di attivazione.

L'utente ideale per Marta è un utente disponibile, non necessariamente motivato, ma almeno fiducioso, nonostante capisca che spesso arrivano all'ufficio scoraggiati e demotivati. Aspira a far sì che l'utente se ne vada sapendo qualcosa in più rispetto a prima; apprezza gli utenti che recepiscono quello che nel suo piccolo gli può dare, non quelli che si lamentano di essersi dovuti recare nell'ufficio (soprattutto prima del covid, quando bisognava fare la fila). Quando le chiedo se ci sono utenti per cui varrebbe la pena spendere più tempo o risorse, mi risponde che è effettivamente così: quando un ragazzo è più propenso e interessato gli si propongono molte cose; se invece si percepisce disinteresse, ci si limita ad assecondare la mera richiesta amministrativa.

Marco critica gli utenti maleducati, arroganti e irrispettosi, mi dice scherzosamente che il buon utente è quello occupato, ma poi mi conferma che dovrebbe essere educato e soprattutto attivo nella ricerca di lavoro, ma anche collaborativo riguardo opportunità formative e bandi.

Sonia afferma che la maggior parte degli utenti per cui varrebbe la pena spendere tempo e risorse non vengono al CPI. «Sono brillanti, il lavoro lo trovano da soli, qui passano i casi più problematici».

Per Sara, invece, il buon utente non esiste: alcuni vengono solo perché obbligati da necessità amministrative, «altri stranieri, altri che non hanno mai lavorato, alcuni solo per la SAP o per avere lo sconto sulla spesa; alcuni vengono malvolentieri anche ai seminari, che, tra l'altro, durano solo un paio d'ore». Individua poi la "categoria" dei ragazzi accompagnati dai genitori, i quali, in sede di intervista, rispondono anche alle domande al posto degli interessati; critica la loro mentalità "italiana" del non volersi allontanare da casa e dell'aspettare che i genitori gli trovino il lavoro.

Giovanni mi spiega che non è possibile schematizzare gli utenti in delle categorie: «sarebbe come dire che un uomo è uguale a un altro.... Il lavoro deve essere individualizzato, quando si mettono gli utenti in categorie si sbaglia sempre». Aggiunge che non crede agli aggettivi davanti alle parole e che al massimo il buon utente è colui che è in grado di far capire il proprio problema e di attivarsi per risolverlo. Questa è l'unica risposta da cui non sembra emergere un qualche pregiudizio rispetto all'utenza, ma la premura di riconoscere che ogni caso è unico e peculiare, sottolineando comunque l'importanza dell'attivazione.

Dalle parole della maggior parte degli operatori, quindi, sembra emergere una maggiore propensione ad essere disponibili verso gli utenti educati, motivati e disposti ad attivarsi; qualcuno addirittura ammette, seppur scherzosamente, che l'utente ideale è quello che, in pratica, non avrebbe bisogno dei servizi del CPI, in quanto relativamente vicino al mercato del lavoro. Coerentemente con l'obiettivo di "collocare" gli utenti, tendono a essere trascurati quelli con maggiori difficoltà. In questo senso, sembra che la discrezionalità non venga esercitata per incidere sulle

disuguaglianze a livello di possibilità occupazionali, ma rinforzando le occasioni di occupazione degli utenti più promettenti.

Durante la permanenza negli uffici ho avuto modo di comprendere quanti pregiudizi ricadano effettivamente sull'utenza. Le operatrici, parlando dei ragazzi, si stupiscono che spesso si presentino senza sapere cosa devono fare. Sembrano lamentare una certa ignoranza riguardo a come muoversi negli uffici pubblici: gli utenti tendono ad aspettarsi che l'operatore sappia chi sono e cosa devono fare, quando magari, prendendo appuntamento, hanno parlato con un operatore diverso. Anche Laura mi racconta che i borsisti le telefonano, dicendo: «ci siamo sentiti ieri», ma che lei, avendo tanti utenti in carico non riesce a identificarli. Mi racconta un aneddoto di un utente che risponde ad una e-mail molto formale: «che devo fare». Gli operatori spesso sono scoraggiati da un'utenza impreparata, che comporta un carico di lavoro e impegno maggiore. Secondo la loro visione, sarebbe auspicabile un'utenza particolarmente attiva nel recepire i dettami. Ciò conferma quanto esposto da Raspanti, sul fatto che gli utenti vengono di fatto percepiti come "carichi di lavoro" (Raspanti, 2019a, pp. 4-5).

III.4.2 Discrezionalità per tipo di utente

Dalle risposte degli operatori e coerentemente con le osservazioni, sembra possibile individuare delle diverse tipologie di utenti, non solo a seconda delle caratteristiche anagrafiche, ma anche in base all'approccio, piuttosto uniforme, adottato dagli operatori.

Utenti giovani

Sono emersi degli adattamenti in base all'età degli utenti, nello specifico in base alla fase della vita professionale: i ragazzi giovani che si iscrivono per la prima volta al CPI dopo essersi diplomati o dopo aver conseguito la laurea triennale, avranno delle esigenze specifiche e potranno beneficiare di servizi diversi rispetto a utenti adulti, che hanno già delle esperienze lavorative alle spalle. Con i ragazzi, nella compilazione della SAP, si tendono ad approfondire maggiormente gli aspetti legati alla conoscenza delle lingue e dell'uso del computer. Ho notato anche che gli operatori tendono a spendere più tempo nell'orientamento, non solo sulle politiche attive, quindi spiegando le possibilità a livello di servizi, ma anche sul lavoro, proponendo i vari settori e le varie possibilità.

Per gli utenti anziani prossimi alla pensione, la compilazione della SAP è sicuramente più superficiale.

Non mancano delle eccezioni: ho osservato una minoranza di operatori limitarsi, anche con i più giovani, alla pratica e a poche domande, senza approfondire la conoscenza professionale o l'orientamento.

Un colloquio di Stefania con un neodiplomato è indicativo di quanto si possa essere specifici durante un'iscrizione presso il CPI. L'utente spiega che deve essere assunto e ha bisogno della SAP. Dopo lo scambio di diversi dati anagrafici, l'operatrice suggerisce al ragazzo di far sapere all'ufficio quando prenderà la patente B (o eventualmente altre, come il patentino da mulettista). Chiede se ha qualche competenza, spiega al ragazzo che è normale appena finita la scuola non sapere come trasformare il proprio diploma in lavoro. Lo rincuora sul fatto che il

contratto di apprendistato è assicurato in modo indeterminato per 3 anni e che poi potrebbe essere riconfermato. Quindi gli consiglia, se può esprimere un parere, di prediligere l'apprendistato. L'operatrice inserisce anche delle qualifiche ai fini di chiamate per posti pubblici. Specifica che in base a come va il contratto potrebbe avere diritto a qualche ammortizzatore e lo invita a tornare dal momento in cui cessi un eventuale rapporto di lavoro. Chiede se ha delle propensioni per determinati lavori. Invita il ragazzo a non focalizzarsi su un lavoro che non apprezza. Dà informazioni sul curriculum e suggerisce delle capacità che potrebbero essere inserite per far risaltare la sua figura. Spiega anche i vari settori del CPI che gli possono essere utili, bacheche, servizio IDO, Garanzia Giovani. Spiega cosa rappresentano i documenti che sta firmando. Propone gentilmente di stampare una copia da tenere per sicurezza.

Un altro utente giovane viene guidato da Marco nella compilazione, proponendo carriere che potrebbe prediligere. Domande come: «vorresti fare il commesso?» tendono ad influenzare le risposte di ragazzi giovani e aperti a ogni possibilità. Questo tipo di domanda potrebbe essere strumentale nell'orientare e nel compilare le SAP in base alle esigenze di lavoro a livello locale. L'operatore spiega poi all'utente come orientarsi sul sito del CPI per cercare offerte di lavoro.

Un altro ragazzo di 18 anni, con diploma linguistico, si giustifica di errori o mancanze nella compilazione, ma Marina lo consola: «siamo qui apposta». Gli chiede se eventualmente sarebbe disposto a svolgere un corso di formazione o un tirocinio. L'operatrice sconsiglia di continuare il percorso linguistico all'università, mentre lo orienta per i programmi dell'unione europea, tra cui il servizio volontario

europeo. Spiega che l'esperienza potrebbe dargli la possibilità di prendere contatti e aprire percorsi lavorativi. Il ragazzo chiede aiuto nella redazione del curriculum. L'operatrice gli dice che gli manderà un format ma suggerisce anche di provare a buttarne giù uno suo, personale. Viene anche informato sulle misure di GG.

Il fatto che gli utenti siano giovani non sempre rende più disponibili gli operatori. È capitato che un operatore si sia indispettito per una giovane ragazza in ritardo, nonostante l'appuntamento fosse fissato poco prima dell'ora di pranzo: probabilmente la sua giovane età ha incoraggiato nell'operatore il pregiudizio che non avesse impegni tali da giustificare il ritardo.

I ragazzi accompagnati dai genitori sembrano non essere visti di buon occhio dagli operatori. Un ragazzo di 18 anni, diplomato al liceo scientifico, viene all'appuntamento per l'iscrizione accompagnato dalla madre, che chiede di entrare, ma viene invitata a restare fuori. Non sapeva che l'iscrizione si potesse fare anche online, avendo delegato il padre di occuparsi della richiesta di appuntamento. I genitori probabilmente ritengono utile che i propri figli effettuino l'iscrizione in presenza. Marina chiede se l'iscrizione sia stata un'idea del padre, riceve una risposta affermativa, tende a cercare conferma e a sottolineare che in realtà l'utente è più propenso a continuare gli studi e che la sua iscrizione è più che altro formale. In questo modo tende a rinforzare in lui l'idea di conseguire una laurea, non avendo un diploma professionale.

I numerosi aneddoti sui ragazzi non sono indicativi della numerosa affluenza degli stessi, ma della ricchezza di contenuti dei loro appuntamenti.

Utenti stranieri

Anche la nazionalità incide sullo stampo del colloquio, soprattutto per ragioni legate alla lingua: chi non ha padronanza con l'italiano richiede più tempo agli operatori, anche nella semplice compilazione dei moduli di iscrizione e PSP, o nel solo inserimento dei dati anagrafici; spesso la comunicazione non è lineare e questo fatto sottrae del tempo, che potrebbe essere invece speso dagli operatori in orientamento e consigli, particolarmente utili per tali utenti. In questi casi, come negli altri in cui l'asimmetria informativa tra operatore e utente è maggiore, gli operatori hanno più potere nel guidare, orientare e proporre, anche riguardo ai diversi settori: sembra essere frequente proporre percorsi lavorativi riguardanti le cure domiciliari a signore dell'Est Europa.

Dagli sportelli comunque appaiono piuttosto disponibili, scandiscono bene le parole, aggiungono gesti per farsi capire meglio, guidano la compilazione, passando sotto al plexiglass con la mano e indicando le voci sul modulo, suggerendo la possibilità di riferirsi a diverse tipologie di aiuti. Ma non sono mancate espressioni di pregiudizio nelle chiacchiere tra un appuntamento e l'altro.

Risultano interessanti l'appuntamento con un utente marocchino e gli apprezzamenti sulla sua gratitudine. L'utente si presenta con il permesso di soggiorno scaduto. Nonostante affermi di essersi attivato per il rinnovo, l'operatrice risponde che, non essendo stato fatto il versamento, non può accontentare la sua richiesta. È anche piuttosto scontrosa: «Chi ti ha detto di venire prima qua?». Viene mandato via, invitandolo a riprendere l'appuntamento. L'utente spiega di essere tornato dal Marocco e che gli è stato sospeso il RdC. Lo invitano di nuovo a

riprendere l'appuntamento. Nella stessa mattina l'utente si ripresenta, ma l'operatrice che lo ha ricevuto prima non vuole occuparsene, dice a Marco di pensarci, in quanto sostiene che non basti il bollettino per il versamento della richiesta. Marco sembra conoscerlo già, si dimostra disponibile e cerca di andargli incontro, dicendo alla collega: «Ma ha già fissato l'appuntamento con la questura, ha già pagato il bollettino», che risponde «Ah ma allora all'immigrazione c'è andato... Ma se poi non glielo rinnovano?». L'utente assicura di tornare appena ottenuto il documento richiesto, Marco gli dice che bisogna snellire la burocrazia. Gli chiede com'è andato il *lockdown*, chiacchierano. «Ora ti do un appuntamento a un anno ma probabilmente ti chiameranno prima i navigator, se ci vuoi parlare stanno sopra». Esprime la sua stima per il fatto che l'utente conosca otto lingue «Sono troppe! Io già non ci capisco niente parlandone tre». L'utente invita gli operatori a Casablanca. L'operatore afferma entusiasta, dopo averlo congedato: «L'altra volta ci ha offerto la colazione... È bravissimo!». Marco va incontro all'utente, considerando valida la sola richiesta di permesso di soggiorno.

Categorie protette

Ci sono poi le categorie protette, che sono, per l'appunto, "categorie" formalmente riconosciute. È necessario un certo tatto, oltre a un potenziamento della privacy, che mi viene segnalato dall'operatrice che se ne occupa: a differenza degli altri utenti, le informazioni sulle categorie protette sono accessibili solo dagli operatori preposti. Ho assistito a un colloquio in cui un'operatrice ha avuto il dubbio che sussistessero i requisiti per richiedere l'invalidità, invitando l'utente a riferirsi alla medicina legale, per verificare di poter rientrare nelle categorie protette. Dopo

l'intervista, l'operatrice ha confermato che si tratta di questioni delicate: è necessario essere particolarmente discreti e accorti. Gli operatori si impegnano ad essere gentili con tale tipo di utenza, ma è capitato che siano stati piuttosto indelicati parlandone tra di loro.

Atteggiamento

Altri aspetti riguardanti le peculiarità dell'utenza che possono in qualche modo fare la differenza durante la permanenza negli uffici, come del resto affermato da gran parte degli operatori, è l'atteggiamento. Sicuramente un atteggiamento curioso induce gli operatori ad approfondire le informazioni, ma tale circostanza potrebbe penalizzare utenti particolarmente timidi, che hanno difficoltà ad esprimere le proprie esigenze o ad ammettere di non aver capito qualcosa. Con gli utenti più sbrigativi ci si limita meramente alle procedure amministrative: gli operatori sanno per esperienza che molti utenti sono interessati solo a ricevere gli incentivi e quindi si limitano ad accontentare le richieste.

Porsi in maniera scontrosa può compromettere la disponibilità degli operatori, anche se ho osservato una certa capacità di reazione all'aggressività. È esplicito il colloquio di Gianna, un'utente disoccupata di mezza età, alla quale, per qualche problema, è stata sospesa la NASpl. L'utente alza la voce ed è vistosamente nervosa. Viene invitata a riferirsi all'INPS, ma dice di essersi recata presso un patronato. Stefania le parla in modo risoluto. «Adesso stampo tutto e le spiego... Dovrebbe riprendere in automatico, io non ho visto alcuna anomalia, adesso le ho fatto il rinnovo, eventualmente chiedi all'INPS, non so se riceve in questo periodo, però dal sistema risulta che tutto è ok»; il tono è rassicurante, ma

anche risolto. L'utente si lamenta di non trovare un impiego, nonostante la sua disponibilità ad accettare tutto e viene invitata a riferirsi al CPI; Stefania le dà il numero dell'operatrice che si occupa del servizio IDO, dopo aver chiesto il permesso alla collega, invitandola a candidarsi. Gianna riferisce i suoi problemi familiari e di salute, l'operatrice spiega come funzionano le chiamate delle aziende, la rassicura. L'utente prima di congedarsi: «io non la ringrazio, di più!». Stefania ha reagito all'aggressività dell'utente, impostando il corpo in una posizione ferma e sicura, parlando in modo deciso ma gentile e rassicurante. È soprattutto in questi casi che risulta determinante una certa preparazione professionale dell'operatore, nonché una propensione personale.

Occupabilità

È emerso dai confronti con gli operatori che con gli utenti più svegli si tende a essere più specifici nel dare spiegazioni, illustrando i diversi servizi e suggerendo di guardare le offerte sul sito. Così facendo, però, tende ad innescarsi una sorta di circolo vizioso: risulta più semplice aiutare gli utenti in qualche modo più avvantaggiati, più vicini potenzialmente al mercato del lavoro, che hanno maggiori probabilità di ottenere risultati positivi grazie ai servizi del CPI, rispetto ai casi più critici, i quali difficilmente trarranno un evidente beneficio in termini di collocamento. Se l'obiettivo è quello di collocare gli utenti nel mondo del lavoro, gli utenti più distanti da esso verranno in qualche modo trascurati, non tanto per il non volerli aiutare quanto per il sentimento di impotenza. È indicativo quanto espresso da Sonia, sul fatto che si sa benissimo che per alcuni non c'è alcuna possibilità di inserimento: le sue parole esprimono un forte sentimento di rassegnazione e di

sfiducia, un atteggiamento sicuramente disfunzionale nell'ambiente in questione. Sonia si lamenta anche del fatto che molti utenti: «Non sono seri, non sono rispettosi, sai quanti prendono appuntamento e poi non si presentano?» parlando con il responsabile. «Si capisce subito se è un ragazzo risoluto, che poi va dalla interinale» mi spiega.

III.4.3. Discrezionalità per tipo di attività

È possibile altresì individuare delle specifiche applicazioni di discrezionalità operativa relative a diverse attività che gli operatori sono chiamati ad effettuare presso gli sportelli. La maggior parte degli utenti, nel periodo di osservazione, si sono recati presso il CPI per esigenze di iscrizione o rinnovo della stessa (sottoscrizione della DID), o perché avevano bisogno della SAP aggiornata, magari richiesta da aziende ai fini di eventuale assunzione. Altri erano tenuti a presentarsi in quanto richiedenti o percettori di NASpl, o per obblighi imposti dal Patto per il Lavoro, nel caso di beneficiari di RdC. In quest'ultimo caso, venivano alle volte invitati a confrontarsi con i Navigator, presenti al primo piano, in un ufficio separato.

Discrezionalità nella presa in carico

La discrezionalità in sede di presa in carico può avvantaggiare o svantaggiare, a seconda della specificità o superficialità dello scambio di informazioni. Anche il grado di approfondimento dell'orientamento può risultare determinante. Gli operatori possono ascoltare e dare consigli, magari anche al di fuori della sfera dei servizi per l'impiego. Allo stesso modo, gli operatori potrebbero svantaggiare qualcuno, affrontando il colloquio in modo sbrigativo, e questo può accadere in base a diversi fattori. Sicuramente l'affollamento in sala d'attesa

contribuisce a una forte pressione sugli operatori, che tendono a puntare sul numero degli utenti presi in carico piuttosto che sulla qualità del servizio, circostanza che purtroppo non ho potuto osservare direttamente. La pandemia ha inciso fortemente sui limiti di tempo, minimizzando la loro rilevanza in termini di discrezionalità.

Sonia, tuttavia, si lamenta del fatto che l'operatore che prende e gestisce gli appuntamenti invita a passare direttamente presso il CPI chi conosce personalmente, anche quando potrebbe gestire l'esigenza da remoto: così facendo non si rispetta l'obiettivo di limitare il traffico negli uffici.

Durante la permanenza presso il CPI ho potuto osservare qualche rinnovo di iscrizione troppo anticipata rispetto alla scadenza (la DID va rinnovata annualmente, nel caso in cui permanga lo stato di disoccupazione). Cristina, ad esempio, accetta di riscrivere un'utente nonostante si sia presentata molto in anticipo rispetto a quanto previsto (circa quattro mesi prima), dopo essersi confrontata con il responsabile. Gli operatori mi spiegano che potrebbe invece essere rinnovata entro un mese dalla scadenza. Sembrano giustificare tale esercizio di discrezionalità per le complicazioni derivanti dalla pandemia.

In un'altra occasione, Stefania ha acconsentito a prendere in carico un utente che non aveva preso appuntamento, in quanto nessuno gli avrebbe risposto al telefono. Aveva un bisogno urgente della SAP. L'operatrice verifica sul sistema che non risultano sue notizie dal 2017 e che dovrebbe quindi fare un percorso di reinscrizione. «Deve rifare la procedura, fallo entrare dai».

Giovanni mi racconta un aneddoto sull'urgenza di un utente di avere la SAP per un'assunzione; secondo quanto stabilito per legge, si sarebbero dovuti svolgere tutti i passaggi necessari: l'utente avrebbe dovuto richiedere un appuntamento e aggiornarla. Invece l'operatore ha deciso semplicemente di inviargliela, coerentemente con l'obiettivo del suo lavoro, che è quello di occupare le persone.

C'è stata un'occasione in cui un'operatrice ha tenuto allo sportello un ragazzo con sua madre per l'equivalente del tempo in cui Luisa ha preso in carico ben tre utenti diversi. Me lo fa notare indispettita: «la collega gli dà troppo corda, quand'è così, figlio mio, datti una mossa...! Vado a prendermi un caffè, altrimenti con il prossimo utente non rispondo di me!». L'operatrice in questione sembra essere solita dilungarsi particolarmente. Si ritiene che ci sia un giusto equilibrio tra la necessità di dedicarsi all'utente e il "non perdere tempo"; è chiaro che dare troppo spazio a determinati utenti faccia ricadere sugli altri operatori un maggior carico di lavoro, ed è quindi per loro una fonte di stress. Oltretutto, a livello normativo, sono previste delle tempistiche minime e massime per ogni attività (Lep)²⁹. Andare oltre tali tempistiche o non dedicare abbastanza tempo alle attività costituisce una forma di discrezionalità *contra legem*. Il controllo è in parte automatico: il sistema informatico Job Agency raccoglie i dati e assicura la trasparenza degli atti. Gli operatori, qualora eroghino servizi insufficienti in termini di tempo, potrebbero incorrere in sanzioni amministrative, aggravate

²⁹ Allegato alla Dgr. n. 1019/20 della Regione Marche.

potenzialmente dall'amministrazione regionale (sospensione, trasferimento). D'altra parte, il responsabile potrebbe verificare in presenza che le tempistiche non vengono rispettate, predisponendo lettere di ammonizione e altre forme di penalizzazione contrattualmente previste. Di fatto tale tipo di controllo non c'è, anzi, tra i responsabili sembra prevalere una certa tendenza a giustificare gli operatori. L'applicazione del New Public Management non è di fatto così stringente, venendo oltretutto smorzata da una dirigenza più incline a prendere le difese degli operatori, anziché garantire l'equità del servizio.

Discrezionalità nella compilazione della SAP

Nella compilazione della SAP, gli operatori hanno un certo grado di discrezionalità: possono scegliere quanto tempo dedicarvi e di conseguenza il grado di profondità dell'intervista. Facendo domande più approfondite è possibile raccogliere un numero maggiore di informazioni sull'utente, sulle sue capacità e competenze, sulle esperienze lavorative, dandogli la possibilità di avere un profilo più accurato e potenzialmente associabile a un maggior numero di possibilità lavorative.

Gli operatori tendono spesso a partecipare attivamente all'intervista, esprimendo pareri in base alla loro esperienza. Risulta particolarmente importante la loro preparazione: è sicuramente indispensabile conoscere i diversi servizi e i requisiti per accedervi, così da poterli suggerire agli utenti, nonché l'applicazione delle procedure, ma è anche importante avere una certa esperienza del contesto lavorativo e delle varie professionalità, per poter, al contempo, orientare l'utente nel mondo del lavoro e fare domande accurate ai fini di compilazione della SAP.

Ne è un esempio la domanda che riguarda le patenti, anche se, in parte, potrebbe rappresentare un pregiudizio, giustificato dall'esperienza. Stefania conosce bene il contesto lavorativo della logistica e addirittura chiede agli autisti se in possesso di CQC. L'approfondimento della compilazione della SAP dipende, come già accennato, anche dalle competenze personali dell'operatore. Conoscere i diversi ambiti professionali permette all'operatore di guidare l'utente in una compilazione più accurata. Le domande su CQC e patentini, da inserire nella SAP, vengono fatte dall'operatore in base alla sua esperienza: non c'è un formato che lo guida a essere tanto dettagliato. In base agli studi o alle competenze dichiarati dagli utenti, gli operatori, grazie alla loro conoscenza dei percorsi professionali, possono intuire quali capacità inserire nella SAP: ad esempio, i diplomati presso istituti artistici vengono interrogati sulle capacità di utilizzo di programmi di grafica, chi ha un excursus scolastico informatico viene intervistato sulla capacità di utilizzo di software attinenti alla programmazione, e così via. Conoscere i diversi software presentati dal menu a tendina nel modulo per la SAP consente agli operatori di proporre quelli che presumibilmente l'utente possa conoscere, in base alle informazioni sulla sua carriera. Gli operatori meno scrupolosi, invece, tenderanno a compilarla in maniera più superficiale.

C'è spesso un lavoro di interpretazione nel trasferire le esperienze espresse dall'utenza sul sistema informatico, che presenta un numero limitato di voci. A volte sta all'operatore interpretare le esperienze degli utenti e scegliere a quale voce nel format della SAP corrispondano. Capita che tale collegamento non sia immediato, ma che sia necessario inserire la voce che più si avvicina al concreto. Ad esempio,

i software suggeriti dal sistema sono spesso obsoleti e si rende necessario inserire i più simili rispetto a quelli conosciuti dall'utente. Accade anche per i diplomi o le lauree: spesso quelli più specifici non trovano corrispondenza univoca nel format.

Anche dal modo in cui si fanno le domande all'utente si possono influenzare risposte positive o negative: «Il pacchetto office lo sai usare, vero?» è un'impostazione che implica già una risposta positiva. Confermare o meno tale tipologia di capacità potrebbe anche dipendere dalla modestia dell'utente. Succede anche con le domande sulla conoscenza della lingua inglese. Gli operatori tendono ad aspettarsi da giovani maggiori conoscenze informatiche e linguistiche, e tendono a fare domande a riguardo invitando l'utente ad affermare.

Ho ravvisato una fonte di discrezionalità anche in base alla dimensione quantitativa delle competenze: se un utente ne ha molte si inseriscono solo quelle ufficiali, se ne ha poche si tende a forzare un po' la mano, cercando di includere anche quelle meno formalizzate, derivanti da esperienze non certificate o dal lavoro in nero.

Alcuni operatori sono più specifici nello spiegare i diversi punti della SAP che vanno a compilare. Cristina spiega a un illustratore anche la differenza tra le diverse voci, come tra propensione (lavoro che si vorrebbe fare) e qualifica.

È importante riflettere sul fatto che, dato lo scarso sviluppo del servizio di IDO, difficilmente la compilazione accurata della scheda professionale si tradurrà in maggiori possibilità di risultare idonei a delle richieste di lavoro nel contesto del CPI; è chiaro, quindi, che gli operatori non sempre siano motivati ad essere accurati, non riponendo fiducia nel substrato aziendale e nella possibilità di

concreta assunzione. Lo saranno ancora meno se percepiscono che l'utente non sia realmente interessato a trovare un impiego o nel caso in cui ritengano di non essere il canale idoneo per il tipo di professionalità.

Discrezionalità nell'orientamento

L'informazione sui servizi è un aspetto importante della discrezionalità degli operatori. Giovanni mi ha fatto notare che se gli operatori non sono particolarmente propensi al lavoro, tenderanno a non informare l'utenza su eventuali servizi aggiuntivi di cui possono usufruire, in quanto ciò comporterebbe un aumento del carico di lavoro, a parità di compenso. Questa disfunzione potrebbe essere causata altresì da una sfiducia verso altri operatori o servizi. Da utente, ho vissuto io stessa una situazione di confusione riguardo le opportunità offerte dal CPI e, soprattutto, una mancata guida sulla possibilità di usufruirne, probabilmente giustificata dall'iscrizione a un corso universitario. Il periodo di osservazione è peculiare, in quanto previsti degli appuntamenti con tempi piuttosto dilatati rispetto al periodo "pre-covid". Nei momenti di maggiore affollamento si cercava di essere sbrigativi, approfondendo l'orientamento solo se strettamente richiesto.

L'importanza dell'orientamento sta anche nella sensibilizzazione dell'utenza verso le proprie capacità e possibilità. Molto spesso lo stato di disoccupazione è accompagnato da un senso di smarrimento e di sfiducia. Aiutare gli utenti ad acquisire maggiore consapevolezza delle proprie competenze può contribuire alla loro attivazione.

Comunemente gli operatori sottolineano l'importanza di presentarsi alle interviste periodiche annuali per non perdere l'anzianità di disoccupazione, ma

raramente ne spiegano la concreta utilità e temo che ciò possa andare a discapito dell'utenza. Il non essere chiari sull'importanza di non perdere l'anzianità di disoccupazione potrebbe compromettere la possibilità degli utenti di conservarla e avere diritto ai vantaggi che ne derivano: non ritengo sia un caso che a volte gli operatori mancano di specificarlo. Io stessa, da utente, prima di questo studio, non ne ero a conoscenza. È un aspetto che, probabilmente, tende a essere approfondito con chi ha più motivo di beneficiarne.

Le modalità di gestione delle informazioni possono costituire una forma di "selezione all'ingresso". Mi hanno riferito che in passato gli operatori venivano invitati a redigere i bandi in maniera volutamente contorta, per limitarne la partecipazione e ridurre così il carico di lavoro nella selezione.

Ho assistito a un dibattito tra operatori su quanto sia effettivamente accessibile da parte dell'utenza la sezione delle offerte di lavoro sul sito della Regione. È premura di Marco guidare gli utenti nella consultazione di tale pagina, mentre Sara lo trova irrilevante, in quanto a suo avviso, particolarmente evidente ed accessibile. In questo caso sarebbe forse utile un *feedback* da parte dell'utenza, per non lasciare al caso la decisione di illustrare o meno questo aspetto in sede di colloquio e orientamento.

Discrezionalità in altri servizi

Luisa mi racconta di quando, tempo fa, si occupava di una gestione informale del servizio IDO, creato artigianalmente³⁰. Questo aneddoto mi fa riflettere sul fatto che se ci fossero più opportunità lavorative a livello locale, la discrezionalità degli operatori o dell'organizzazione stessa andrebbe più verso questo tipo di servizio, che invece viene trascurato a causa di una certa disillusione e sfiducia verso il substrato aziendale e le possibilità occupazionali.

Capita che le regole del servizio IDO presso i CPI non risultino ottimali per gli utenti. Marina riferisce informalmente a un utente con qualifica di idraulico che un'azienda locale ne sta cercando uno. L'utente vorrebbe sapere il nome dell'azienda, poiché ammette di aver avuto problemi con un paio di datori di lavoro, ma l'operatrice non può comunicarglielo, spiegando che il CPI si limita a inviare i nominativi dei possibili candidati all'azienda, che contatterà gli utenti per un eventuale colloquio.

Giovanni mi racconta di aver preso iniziative personali presentando progetti portati avanti nell'interesse del CPI, ma fuori dall'orario di lavoro. Mi spiega di aver utilizzato la propria discrezionalità, organizzando degli incontri con i genitori degli studenti dopo le 18:00, fuori dall'orario di lavoro, per assecondare le loro esigenze. C'è stato anche un tentativo di organizzare dei piccoli corsi formativi per la creazione di impresa, sempre molto partecipati; ci si occupava anche di

³⁰ Luisa si è sempre occupata dei servizi per l'impiego, da quando si svolgevano sotto forma di collocamento: ha attraversato un po' tutte le fasi dell'evoluzione dei CPI.

finanziamenti, ma ci sono stati degli scontri con i commercialisti, che si lamentavano del fatto che veniva offerto un servizio simile al loro, ma gratis.

III.4.4. Discrezionalità istituzionale e organizzativa

Abbiamo già individuato la discrezionalità istituzionale nelle modalità attraverso cui i livelli decisionali distribuiscono le competenze ai vari livelli istituzionali e ai diversi enti che partecipano congiuntamente alla governance riguardante i servizi per l'impiego. È emersa in sede di analisi dell'evoluzione dei CPI una certa inadeguatezza dell'attuale impostazione della discrezionalità istituzionale, in un contesto fortemente diversificato da un punto di vista territoriale. «La combinazione degli “spazi” di discrezionalità istituzionale ed operativa nel sistema di welfare italiano rappresenta una criticità, in quanto finisce per determinare un sistema di cittadinanza sociale diseguale e territorialmente frammentato» (Catena, Saruis, 2012, p. 2). Sembra essere estremamente difficile per gli attori della rete dei servizi per l'impiego realizzare quel coordinamento necessario per poter impostare un efficace modello di governance, passando da una regolazione gerarchica-verticale a una più cooperativa e orizzontale, come sembrerebbe essere auspicato da un punto di vista normativo. Si rendono necessarie, a tal fine, nuove capacità a livello istituzionale: le competenze amministrative ai fini di implementazione non bastano. In questo senso i CPI dovrebbero essere in grado di coordinare e facilitare le politiche, riuscendo a gestire le interazioni con i numerosi attori coinvolti, non limitandosi alle pratiche necessarie per attribuire gli incentivi, ma andando ad incidere positivamente sul contesto lavorativo locale. Non potendo contare su indirizzi

normativi chiari, questa possibilità diventa piuttosto casuale. Alcuni operatori dimostrano una maggiore sensibilità rispetto a tale necessità, altri restano orientati, come da “tradizione” alla mera pratica burocratica. In mancanza di tali capacità di coordinamento e gestione, gli spazi di discrezionalità in capo alle singole organizzazioni risultano eccessivamente ampi e inadeguati alla predisposizione di servizi efficaci.

La libertà istituzionale affidata a cascata alle organizzazioni locali non permette di assicurare equità da un punto di vista territoriale, incoraggiando gli squilibri accennati nel secondo capitolo. Il risultato è che CPI inseriti in contesti economici locali favorevoli, che possono contare su una governance più efficace, che beneficiano di capacità di coordinamento migliori, contando su un personale proattivo, offriranno un servizio del tutto diverso rispetto allo stesso tipo di organizzazioni, che hanno la “sfortuna” di non poter contare su un contesto locale prospero o su risorse umane orientate all’implementazione di attività non precisamente esplicitate a livello normativo. Si conferma quindi quanto affermato riguardo alle criticità della sussidiarizzazione, con conseguente rafforzamento della differenziazione territoriale. Affidare ai livelli istituzionali più prossimi ai cittadini la responsabilità di organizzare i servizi per l’impiego comporta la necessità di previsioni specifiche per offrire le stesse possibilità a tutti i CPI del Paese, andando anche a considerare le difficoltà dettate dall’eventuale scarso sviluppo della domanda di lavoro.

È interessante riflettere sulla discrezionalità organizzativa in quanto sembra essere un livello di autonomia cruciale per incidere effettivamente sulla qualità dei

servizi, potendo in qualche modo limitare le disfunzionalità causate da un'impostazione non ottimale della combinazione di discrezionalità istituzionale e operativa. Dalle interviste sono emerse delle importanti carenze organizzative: la mancanza di obiettivi condivisi, l'assenza di sistemi di valutazione e incentivi validi, la carenza nel sistematizzare servizi centrali per migliorare l'occupabilità a livello locale. Il servizio IDO presuppone una complessità tale da rendere necessario un coordinamento, che difficilmente potrà avvenire nel solo livello operativo. Dal momento in cui manca una sistematizzazione istituzionale, è necessario che sia l'organizzazione stessa a predisporre il coordinamento per impostare il servizio. Sembra quindi che il grado di discrezionalità organizzativa, non venendo adeguatamente sfruttato, risulti eccessivamente ampio. Sarebbe, al contrario, necessario sistematizzare gran parte degli aspetti che l'organizzazione manca di definire e che risultano invece indispensabili per assicurare equità di trattamento e qualità del servizio.

La discrezionalità organizzativa diventa centrale, potendo incidere altresì sulla discrezionalità operativa. Anche a questo livello emergono particolari criticità, legate soprattutto alla carenza di una formazione professionale ad hoc degli operatori. In questo senso, le lacune a livello di formazione potrebbero essere in qualche modo arginate da un'implementazione degli obiettivi organizzativi.

Da un'analisi globale è possibile confermare l'effettiva limitatezza della discrezionalità degli operatori nell'applicazione delle procedure amministrative, ma anche mettere in luce le possibilità che avrebbe l'organizzazione di prevedere dei servizi che diano delle possibilità in più all'utenza, in termini di IDO e di

implementazione dell'orientamento dal lato della domanda di lavoro, andando a incidere positivamente sul substrato imprenditoriale locale.

CONCLUSIONI

L'implementazione dei servizi per l'impiego è affidata a una rete complessa di attori, nella quale le inefficienze si sommano e si sovrappongono. Se, da una parte, la presenza di numerosi enti, il cui operato è interconnesso, rende facile ad ognuno di essi deresponsabilizzarsi, dall'altra delinea effettivamente un contesto in cui è difficile offrire un servizio di qualità, senza che ciò diventi l'obiettivo dell'intera rete. In sostanza, i soli centri per l'impiego non bastano ad assicurare l'applicazione di politiche attive efficaci: è necessaria la collaborazione delle istituzioni, degli enti di formazione e delle aziende, nonché, ovviamente, dell'utenza. Ciò non vuol dire che il CPI in sé non abbia le possibilità di incidere in positivo, a prescindere dal fatto che il sistema dei servizi per l'impiego non sia impostato in maniera ottimale.

La centralità della gestione della discrezionalità sta nella possibilità di impostarne un grado accettabile che non ostacoli l'erogazione dei servizi (per la quale è indispensabile), ma che al contempo assicuri tutela ed equità di trattamento ai cittadini in situazioni di particolare fragilità. A tal fine è di fondamentale importanza riflettere sui diversi livelli di discrezionalità.

Dalle osservazioni e dalle interviste sono emersi interessanti aspetti del lavoro degli operatori. L'operato del CPI nel suo complesso sembra essere fortemente vincolato dalle numerose condizioni che concorrono al quadro globale, tra cui l'inadeguatezza delle risorse. È evidente una generale sfiducia nei confronti del proprio lavoro, delle norme e del contesto in generale. Gli operatori tendono a scaricare la responsabilità sulle procedure e sul contesto economico; frasi come

«noi più di questo non possiamo fare» sono ricorrenti, come anche «il lavoro non c'è». C'è una forte tendenza “alle carte”, tipica deviazione delle organizzazioni burocratiche, soprattutto in un contesto in cui percepiscono il loro lavoro come poco rilevante, in cui ritengono che l'utilità del servizio stia più nella pratica amministrativa, che permette all'utenza di ricevere dei sussidi e al più in un contatto umano che dia poco più di un conforto. L'imbarazzo nel giustificare uno scarso sviluppo nel servizio di IDO si scarica sulla complessità, a monte, di creare un sistema informativo efficace ed efficiente, oltre che sulla difficoltà di ottenere un'utile collaborazione con la realtà imprenditoriale del luogo. In un contesto critico, coscienti dei limiti del proprio operato nell'apportare benefici effettivi all'utenza, gli operatori si ritrovano sfiduciati, e l'assoluta certezza del compenso, a prescindere dall'impegno, contribuisce all'atrofizzazione del lavoro. La percezione dell'inutilità del loro lavoro porta gli operatori a minimizzarlo, quasi a rifuggirlo, se non per una fisiologica pigrizia, quanto per la frustrazione che deriverebbe da un impegno non ripagato da risultati positivi. Purtroppo il contesto è oggettivamente critico, ma il senso generalizzato di impotenza concorre alla criticità del quadro, limitando la percezione di poter lavorare sulle potenzialità. Il fatto che non ci sia una visione organizzativa o che non venga espressa, concorre alla demotivazione degli operatori, che perdono di vista l'obiettivo. La mancanza di obiettivi comuni, e anzi l'essere misurati sul quantitativo, spinge gli operatori a convogliare l'impegno nelle mere procedure amministrative, nonostante ne riconoscano i limiti.

La discrezionalità risulta effettivamente limitata nell'applicare le procedure e nell'agevolare l'utenza a beneficiare delle indennità, in quanto i requisiti sono

oggettivi e non è possibile agire su di essi in maniera rilevante. Si rilevano al contrario ampi spazi di autonomia nelle modalità in cui l'organizzazione recepisce le norme e le applica nel suo complesso, ai fini della predisposizione di un contesto proattivo.

La scarsa discrezionalità in sede operativa sarebbe in parte coerente con la mancanza di una direzione chiara a livello organizzativo. L'operato viene regolato specificamente dalle procedure con margini di autonomia ridotti, senza prevedere obiettivi ben definiti. L'impostazione di tale grado di discrezionalità operativa è altresì coerente con la frequente inadeguatezza della professionalità del personale, preparato per quanto riguarda l'applicazione delle procedure amministrative, ma non sempre adeguato alla gestione delle problematiche dell'utenza in senso più ampio. Risulta tuttavia essere eccessiva rispetto alla disposizione del tempo nelle attività, come la presa in carico. In questa sede, gli operatori possono stabilire delle priorità che non sempre vanno a favore delle esigenze dell'utenza. Anzi, limitarsi nella presentazione del catalogo dei servizi può essere per gli operatori un modo di contenere il carico di lavoro. In questo senso, la discrezionalità operativa andrebbe contenuta e controllata. Il fattore tempo tende a influenzare le scelte degli operatori riguardo il grado di profondità dello scambio di informazioni. Le tempistiche minime, medie e massime previste per ogni attività non sempre sembrano essere rispettate, vista l'improbabilità di subire delle penalizzazioni. I responsabili all'interno dell'organizzazione tendono a difendere e a giustificare gli operatori, piuttosto che imporre un rispetto adeguato delle tempistiche, e ciò risulta essere un aspetto particolarmente critico, in quanto

il controllo da parte del responsabile locale è di centrale importanza, non potendo misurare opportunamente l'operato in termini quantitativi attraverso i sistemi informatici.

È centrale la professionalità degli operatori. Il loro margine di autonomia nell'orientare e guidare gli utenti dovrebbe essere gestito attraverso una generalizzata conoscenza degli ambiti professionali, sufficiente a individuare, durante il tempo di un'intervista, i possibili percorsi dell'utente. Saper applicare una procedura non è sufficiente. Risulta piuttosto critico che un ruolo tanto complesso, come quello degli operatori dei CPI, venga affidato, in sede di ridimensionamento, a professionalità che fino ad allora si erano occupate di tutt'altro, con la sola preparazione "sul campo". Sarebbe al contrario auspicabile una preparazione specifica, propedeutica per l'accesso al ruolo, di un'adeguata durata, che scoraggi le personalità meno propense e motivate a questo tipo di attività.

La discrezionalità organizzativa sembra invece non essere opportunamente sfruttata. Disporne permetterebbe non solo di rinforzare le buone pratiche a livello operativo, ma anche di incidere sul contesto, tentando di innescare un circolo virtuoso a livello locale, potenziando il rapporto con le imprese, incoraggiando e sostenendo l'imprenditorialità del territorio, e "facendo rete" con gli altri enti interessati dalle politiche del lavoro. In questo modo sarebbe possibile incidere in maniera più rilevante sulla qualità del servizio offerto ai cittadini. Da questo punto di vista, i margini di autonomia non sembrano essere opportunamente attribuiti.

Sarebbe auspicabile una sistematizzazione del servizio IDO, che rappresenta un'importante criticità del CPI in questione, l'imposizione di un

miglioramento nella gestione dei rapporti con le imprese, nonché una sensibilizzazione del substrato imprenditoriale, anch'esso ancorato troppe volte a tradizioni obsolete e incapace di essere competitivo in nuovi scenari economici. L'orientamento dei CPI può essere dedicato non solo ai disoccupati, ma anche agli imprenditori e ciò andrebbe a incidere positivamente sul lato della domanda di lavoro. Ciò che sarebbe auspicabile è anche una forte interconnessione con gli enti formativi, a partire dalle scuole, in modo da aggiustare la formazione professionale in base alle esigenze dell'imprenditoria locale. I CPI dovrebbero rappresentare un ponte, non solo tra domanda e offerta di lavoro, ma anche tra creazione di lavoro e formazione di lavoratori idonei all'offerta. Se ciò non avviene "spontaneamente", andrebbe probabilmente imposto e sistematizzato. È anche vero che la forte digitalizzazione che stiamo vivendo spinge verso l'abbattimento dei confini geografici, ma è difficile pensare che la dimensione locale verrà mai completamente abbandonata; anzi, dal momento in cui la prossimità ci è stata negata, abbiamo avuto modo di comprendere quanto sia importante.

Sarebbe sicuramente utile, oltre alla previsione di un sistema di incentivi per obiettivi, che non riducano il lavoro degli operatori alle mere pratiche amministrative, un sistema di feedback, in grado di raccogliere informazioni circa il gradimento da parte dell'utenza ed eventuali specifiche esigenze che non emergano in sede di colloquio. In mancanza di un sistema di incentivi appropriato, andrebbe comunque prevista una direzione per obiettivi formalizzata, che trasmetta agli operatori il senso ben definito del loro lavoro.

Gli ambiti in cui sono evidenti delle inefficienze andrebbero auspicabilmente gestiti a livello istituzionale e non affidati alla discrezionalità organizzativa, che dall'analisi risulta inadatta ad impostarli adeguatamente.

Tutte le altre modalità attraverso cui gli operatori possono agire per agevolare gli utenti, nei limiti della legge, o poco oltre, sono funzionali alla predisposizione di un rapporto positivo, che contribuisca a migliorare l'opinione comune riguardo i CPI. Ovviamente ciò è anche finalizzato a non pesare ulteriormente su persone già in difficoltà, alla luce dell'impossibilità di occuparli effettivamente.

In sostanza, sembra che la discrezionalità operativa sia adeguata rispetto alle condizioni attuali. Sarebbe, al contrario, idealmente auspicabile aumentarne gli spazi, a fronte di un potenziamento della formazione del personale e un rafforzamento del livello direzionale. Ad esempio, le disfunzioni legate al rispetto della condizionalità potrebbero essere impedito da una gestione più flessibile degli obblighi in capo ai percettori. Sembrano essere poche le occasioni che hanno gli operatori di assecondare giustamente i bisogni dell'utenza, e questo dimostra la limitatezza della discrezionalità operativa. L'analisi degli ambiti di discrezionalità operativa può anche far riflettere sulla possibilità di sistematizzare aspetti del lavoro degli operatori che vengono attualmente rimessi alla libertà dei singoli, come la richiesta di feedback da parte dell'utenza, o il confronto con gli altri CPI per la condivisione di buone prassi. Altri ambiti di discrezionalità segnalano invece delle carenze da un punto di vista organizzativo: le negligenze, ad esempio, andrebbero contrastate, prima che comportino l'aumento del carico di lavoro sugli

operatori più volenterosi. Un allargamento degli spazi di discrezionalità operativa andrebbe associato a un livello maggiore di controllo da parte del responsabile locale.

Al contrario, il grado di discrezionalità organizzativa sembra essere troppo ampio, dal momento in cui non viene sfruttato in modo adeguato dall'organizzazione al fine di predisporre dei servizi determinanti. Sarebbe probabilmente auspicabile dirigere gli sforzi dei CPI a livello istituzionale, tenendo in considerazione le specificità locali, e facendo sì che tale direzione venga poi interiorizzata dai singoli operatori.

APPENDICE

TRACCIA INTERVISTE

- Come avvengono le selezioni? E la formazione?
- Il suo lavoro è monotono?
- Cosa le piace del suo lavoro?
- Si sente motivato nel suo lavoro?
- Ci sono aspetti del suo lavoro particolarmente stressanti?
- Ritiene che i risultati del suo lavoro vengano riconosciuti?
- Qual è l'obiettivo del suo lavoro?
- Reputa possibile mantenere un rapporto impersonale con gli utenti?
- Sente di avere potere decisionale o di iniziativa?
- Sente di vivere situazioni di ambiguità? In cui è combattuto nel rispettare diversi compiti?
- Come viene controllato il suo lavoro?
- Ritiene che le norme che regolano il suo lavoro siano giuste (rispetto all'obiettivo)? Che assicurino effettivamente un giusto servizio ai cittadini? Può fare qualcosa a livello pratico per rimediare a eventuali mancanze delle norme? Ritiene che le norme siano sufficienti? Ci sono casi in cui non sono abbastanza specifiche?
- Ci sono utenti per cui varrebbe la pena spendere più tempo o risorse? (magari un laureato o un utente con bassa qualifica)
Se sì, come può aiutarli?
- Secondo la sua esperienza, è possibile schematizzare gli utenti in delle categorie? In delle tipologie? Quali?
- Secondo lei, che caratteristiche dovrebbe presentare un buon utente?

SCHEDA ORIENTAMENTO DI BASE

Fonte: Deliberazione n. 19/2018 Anpal

1) Si è mai rivolto a un Centro per l'impiego prima d'ora?

- 1.1 No
- 1.2 Sì
- Se sì, per quale motivo?
- 1.2a Di carattere amministrativo (ad es. rilascio DID, iscrizione collocamento mirato, etc.)
- 1.2b Per ottenere informazioni
- 1.2c Per fruire di servizi di orientamento/consulenza
- 1.2d Per partecipare a laboratori sulle tecniche di ricerca attiva del lavoro
- 1.2e Altro _____

2) Ha mai seguito un percorso di orientamento/ colloquio di aiuto nella ricerca di lavoro?

- 2.1 No
- 2.2 Sì
- 2.2.1 Se sì, presso:
- 2.2.1.a un CPI
- 2.2.1.b altri soggetti (specificare)

3) Quale risultato si aspetta da questo incontro? (Indicare fino a un massimo di due risposte)

- 3.1 Acquisire maggiore consapevolezza delle mie capacità professionali
- 3.2 Avere informazioni sulle opportunità formative e professionali
- 3.3 Trovare un lavoro
- 3.4 Avviare un percorso di auto impiego/auto imprenditorialità
- 3.5 Iniziare un percorso di formazione
- 3.6 Altro _____

4) Quali sono gli ambiti legati al lavoro dove incontra, o che suscitano, maggiori difficoltà? Indicare fino a un massimo di due risposte)

- 4.1 Studio/formazione
- 4.2 Questioni di tipo economico
- 4.3 Realizzazione personale e lavorativa
- 4.4 Altro (specificare) _____

5) Strategie e canali per la ricerca di lavoro

5.1 Che tipo di lavoro cerca? (indicare max tre figure professionali/settori in ordine di preferenza)

(figura professionale)

Menu a
tendina

(settore)

Menu a
tendina

Non so

5.2 (Se indicato) Ritieni di avere capacità/competenze per svolgere questo lavoro/lavori?

Sì No In parte

Perché _____

5.3 È Interessato ad avere informazioni su corsi di formazione disponibili sul territorio per aggiornare o acquisire competenze professionali?

Sì No

5.3a Se sì, in quale settore/ambito? _____

5.4 Vuole avere informazioni sul mercato del lavoro e i profili professionali di suo interesse?

Sì No

5.4a Se sì, quale? _____

5.5 Si è già attivato per la ricerca del lavoro?

Sì No

Se sì:

5.5a Ha fatto domande di lavoro e/o inviato il suo CV alle aziende

5.5b Ha utilizzato siti internet per la ricerca del lavoro

5.5c Ha inviato una domanda per partecipare a un concorso pubblico

5.5d Si è rivolto a parenti, amici, conoscenti, sindacati

5.5e Si è rivolto ad agenzie per il lavoro

5.5f Ha messo inserzioni sui giornali o ha risposto ad annunci

5.5g Altro (specificare) _____

5.6 Ha partecipato di recente a dei colloqui di selezione?

Sì No

Se sì, specificare (dove e con che esiti)

5.7 Quali difficoltà ha incontrato nella ricerca di lavoro?

- 5.7a Ci sono altre priorità prima della ricerca di lavoro³¹
- 5.7b Sono sfiduciato e demotivato³²
- 5.7c Non so propormi³³
- 5.7d Non so come cercare lavoro³⁴
- 5.7e Non so dove indirizzare la mia ricerca di lavoro³⁵
- 5.7f Altro (specificare)_____

5.8 Nel caso si presentassero, sarebbe disposto a prendere in considerazione offerte di lavoro che comportino una sua mobilità sul territorio?

Sì No

Se sì, sarebbe disposto a lavorare:

- 5.8a Soltanto nel Comune di residenza
- 5.8b In un altro Comune raggiungibile giornalmente
- 5.8c Ovunque, in Italia
- 5.8d Ovunque, anche all'estero

6) Indice di valutazione complessiva dell'operatore

Do compilare a cura dell'operatore al termine della fase di orientamento di base (indice non rilevante ai fini dell'erogazione dell'AdR).

Sulla base delle informazioni raccolte nel corso dell'orientamento di base, e tenuto conto dell'esito della profilazione quantitativa generata in sede di rilascio della DID online, come valuta complessivamente la distanza dell'utente dal mercato del lavoro (occupabilità), in una scala da 1 (meno occupabile) a 5 (più occupabile)

1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

³¹ Condizione abitativa precaria, alloggio, salute, carichi familiari e di cura...

³² Troppi anni di disoccupazione, profilo non spendibile

³³ L'utente non ha chiarezza delle proprie competenze, risorse, punti di forza

³⁴ L'utente non conosce i canali e gli strumenti per cercare lavoro

³⁵ L'utente non conosce il suo mercato del lavoro

SCHEDA DI VALUTAZIONE ANNUALE

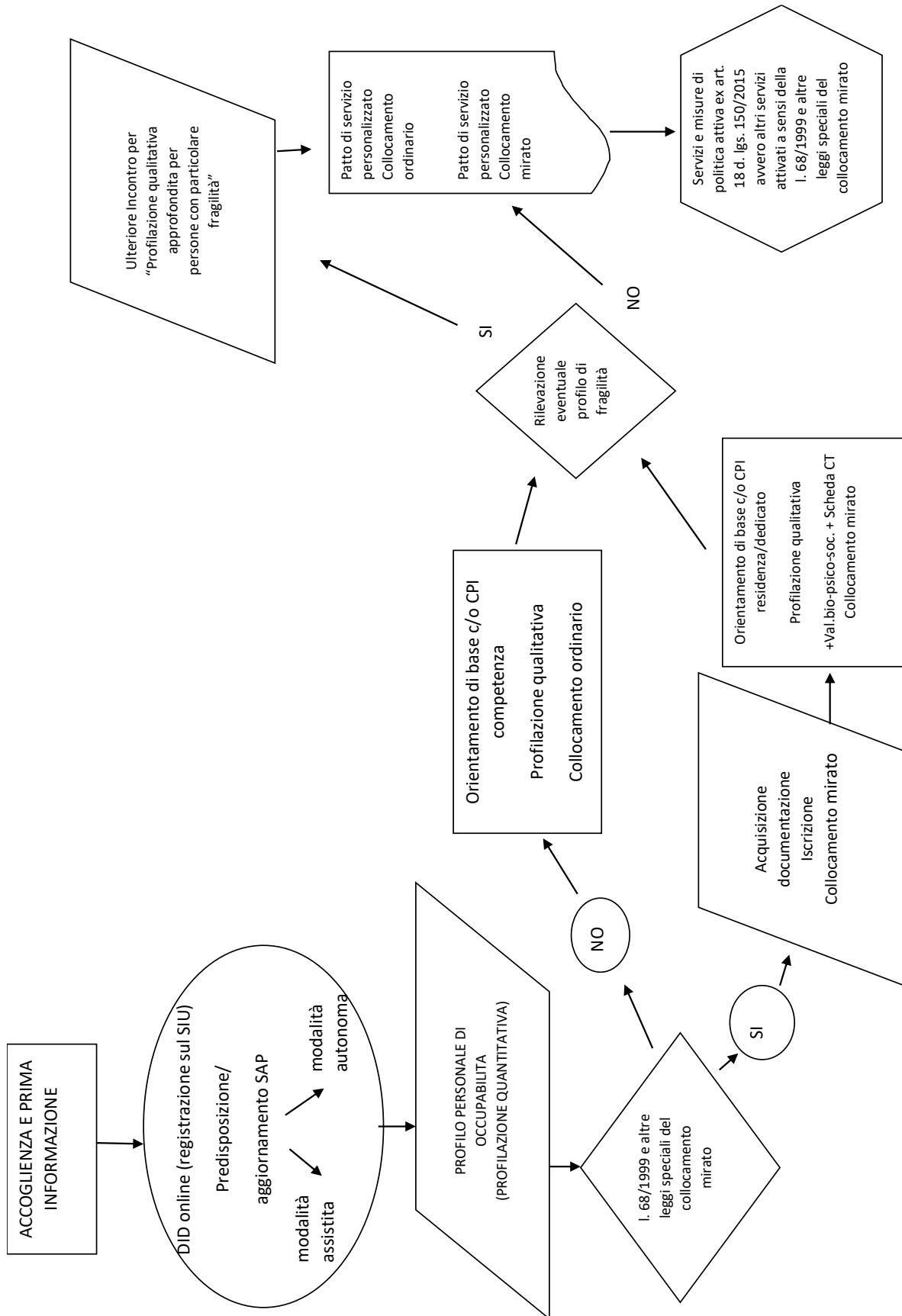
Fonte: Rielaborazione documento concesso dal CPI

Attività professionali valutabili	Ordine di priorità da 1 a 3	attività svolta	livello di qualità			
			I	II	III	IV
Analisi / Consulenza	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
analisi delle esigenze		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
consulenza giuridico/finanziaria		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
consulenza in materia di programmazione		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
formulazione pareri		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
relazioni scritte/rapporti		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
rilevazione delle esigenze di sviluppo professionale organizzativo		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
rilevazione fabbisogno informativo dell'utenza		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
studio analisi e ricerca		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
studio fattibilità		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
valutazione progetti		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
Pianificazione e progettazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
elaborazione metodologie		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
Attività regolativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
formulazione di testi normativi		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
predisposizione bandi di concorso		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
predisposizione bandi/misure attuative/definizione criteri		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
predisposizione contratti		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
Comunicazione e Informazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
accesso agli atti		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
collegamento con gli organi istituzionali		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
composizione, stampa e diffusione del bollettino		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
comunicati stampa		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
organizzazione eventi		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
produzione editoriale		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
rapporti con le organizzazioni di settore e soggetti istituzionali		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
Vigilanza/Controllo/Monitoraggio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
controllo contabile		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
controllo proposte atti del presidente		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
ispezioni		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
monitoraggio finanziario degli interventi		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
verifica correttezza formale atti e attuazione decisioni		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
verifica di efficacia degli interventi		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
vigilanza sulle presenze del personale		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
Attività logistica e di supporto tecnico/informativo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
gestione atti da pubblicare		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
Attività amministrativa trasversale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
documentazione		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
gestione locazioni		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
Istruttorie		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
predisposizione atti		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
selezioni		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
trattazione affari generali		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60
verbalizzazione		<input type="checkbox"/>	20	40	50	60

Comportamenti organizzativi	richiesto	livello di qualità				Comportamenti produttivi	livello di qualità				
		I	II	III	IV		I	II	III	IV	
Lavoro di gruppo	<input type="checkbox"/>	10	20	25	30	Autonomia	10	20	25	30	
Conduzione di gruppi di lavoro	<input type="checkbox"/>	10	20	25	30	Tensione al risultato	10	20	25	30	
Collaborazione con altri servizi	<input type="checkbox"/>	10	20	25	30	Soluzione ai problemi	10	20	25	30	
Comunicazione Interna e collaborazione tra colleghi	<input type="checkbox"/>	10	20	25	30	Rispetto dei tempi	10	20	25	30	
Programmazione e gestione ottimale dei tempi di lavoro	<input type="checkbox"/>	10	20	25	30	Contributo al miglioramento e innovazione	10	20	25	30	
Disponibilità al cambiamento organizzativo	<input type="checkbox"/>	10	20	25	30	Comportamenti produttivi	10	20	25	30	
Formazione e aggiornamento	<input type="checkbox"/>	10	20	25	30						
		media							media		

FLUSSO DEL PERCORSO DI ATTIVAZIONE DELL'UTENTE PRESSO IL CPI

Deliberazione n. 19/2018 Anpal



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AKERLOF, G.A., *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, "Quarterly Journal of Economics", 84, 3, 1970, pp. 488-500.

AMBROSINI M., COLETTI D., GUGLIELMI S. (a cura di), *Perdere e ritrovare il lavoro. L'esperienza della disoccupazione al tempo della crisi*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 75-130.

ANPAL, *Le politiche attive del lavoro in Italia. Primo rapporto annuale congiunto Anpal, Regioni e Province autonome*, Roma, 2019.

ANPAL, *Metodologie e approfondimenti: L'orientamento di base e la profilazione qualitativa*, "Collana Focus Anpal", Roma, n. 79, 2020.

BALDWIN M., *The Positive Use of Discretion in Social Work Practice: Developing Practice Through Co-operative Inquiry*, "Issues in social work education", 18, 1998, pp. 42-48.

BRODKIN E. Z., *Implementation as Policy Politics*, in D. Palumbo, D. Calista (eds.), *Implementation and Policy Process: Opening Up the Black Box*, Greenwood Press, Westport, 1990.

BRODKIN E. Z., *Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration*, "Social Service Review", 71, 1997, pp. 1-33.

BRODKIN E. Z., *Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 21, 2011.

CARRINGTON K., *Street-level Discretion: Is there a need for Control?*, "Public Administration Quarterly", 29(2), 2005, pp. 141-162.

CATENA L., SARUIS T., *Le politiche socio-assistenziali in Italia, tra discrezionalità istituzionale e discrezionalità operativa*, "Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione", n. 2, 2012.

CZARNIAWSKA B., *Shadowing: And Other Techniques for Doing Fieldwork in Modern Societies*, Copenhagen Business School Press, Universitetsforlaget, 2007.

DUNSIRE A., *Implementation in a Bureaucracy*, Robertson, Oxford, 1978.

EVANS T., HARRIS J., *Street-level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*, "British Journal of Social Work", 34, 6, 2004, pp. 871-895.

FERRANTE V., *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentrato. Un dolce girotondo?*, "Lavoro e Diritto", n. 2, 2016, pp. 260-280.

GAMBARDELLA D., LUMINO R., CAPUTO O., *Uniformare i trattamenti e gestire le disuguaglianze. La profilazione e le politiche attive del lavoro*, "Politiche sociali", 4, 2, 2017, pp. 387-400.

GUNN L., *Why is Implementation so Difficult?*, "Management Services in Government", 33, 1978, pp. 169-176.

HAM C., HILL M., *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1986.

HJERN B., *Implementation Research: The Link Gone Missing*, "Journal of Public Policy", 2, 1982, pp. 301-308.

HOOD C. C., *The Limits of Administration*, Wiley, London, 1976.

HOWE D., *Knowledge, Power and the Shape of Social Work Practice*, M. Davies (ed.), *The Sociology of Social Work*, Routledge, London, 1991.

ISTAT, *Il Mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata*, Istituto nazionale di statistica, Roma, 2019.

ISTAT, *Il Mercato Del Lavoro 2019. Una lettura integrata*, Istituto nazionale di statistica, Roma, 2020a.

ISTAT, *Note trimestrali sulle tendenze dell'occupazione, I e II trimestre 2020*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2020b.

KAZEPOV Y. (a cura di), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance Social Assistance, Activation and Care for Older People*, Ashgate, Vienna, 2010.

LASSANDARI A., *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, "Lavoro e diritto", n. 2, 2016, pp-237-265.

LIPSKY M., *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York, 1980.

LOWI T. J., *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, Norton, New York, 1979.

MAUSS M., *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, "L'Année Sociologique", Paris, 1923,

MAYNARD-MOODY S., MUSHENO M., *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2003.

MERTON R. K., *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, New York, 1949, (trad. it. *Teoria e struttura sociale*, il Mulino, Bologna 1992).

RASPANTI D., *I centri per l'impiego alla prova delle imprese: il servizio di incontro domanda/offerta di lavoro*, "Conferenze ESPAnet Italia", Urbino, 2019a.

RASPANTI D., *Coping with a voluntary client. Frontline workers in public employment services dealing with employer's recruitment needs*, "Politiche Sociali", 6,3, 2019b, pp. 427-446.

RASPANTI D., SARUIS T., *Reversed asymmetry: the relationship between public employment services' frontline workers and employers as voluntary clients*, "Street-level Bureaucracy Conference", Copenhagen, 2019.

ROSSI P., TOGNETTI M., *Ospedali e consultori famigliari come street-level organizations: l'incidenza della discrezionalità organizzativa nell'accesso degli utenti stranieri ai servizi sanitari*, "Paper for the Espanet Conference *Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni*" Università degli Studi di Torino, Torino, 2014, p. 4

SALOMONE R., *Le prestazioni di politica attiva al tempo del Jobs Act*, "Lavoro e Diritto", n. 2, 2016, pp. 281-295.

SARUIS T., *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci, Roma, 2015.

SARUIS T., *La teoria della street level bureaucracy: lo stato del dibattito*, "Il Mulino – Rivisteweb", Bologna, 2013.

SARUIS T., *Le politiche sociali in Italia nello scenario Europeo. Il ruolo degli operatori sociali nell'implementazione delle politiche sociali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale: tra normativa, discrezionalità e nuovi bisogni*, "Conferenza ESPAnet Italia", Ancona, 2008.

SCARPONI S., LASSANDARI A., *Le politiche attive nel mercato del lavoro, Presentazione*, "Lavoro e Diritto", n. 2, 2016. pp. 187-191.

SOMMA A., *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, "Diritto pubblico comparato ed europeo", il Mulino, Bologna, 2019. pp. 433-458.

SOSS J., FORDING R., SCHRAM S.F., *The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 21, 2, 2011, pp. 203-232.

STREECK W., THELEN K., *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

STYHRE A., *The Innovative Bureaucracy. Bureaucracy in an age of fluidity*, Routledge, London and New York, 2007.

TESSAROLI L., *La riforma dei centri per l'impiego*, Il libro dell'anno del diritto, Enciclopedia Treccani (<https://www.treccani.it/enciclopedia>), 2019

WATKINS-HAYES C., *Race, Respect, and Red Tape: Inside the Black Box of Racially Representative Bureaucracies*, "Journal of Public Administration Research and Theory", 21, 2, 2011, pp. 233-251.

WEBER M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tubingen, 1922, (trad. it. *Economia e società*, Comunità, Milano, 1961).