



Stefano Scorcelli, Giovanni Santus

Sistema formativo ed efficacia dei servizi per il lavoro

Un'indagine nella provincia di Macerata



Assessorato Politiche Formative
e del Lavoro

Sociologia del lavoro
Teorie e ricerche

FrancoAngeli

Stefano Scorcelli, Giovanni Santus

**Sistema formativo
ed efficacia
dei servizi per il lavoro**

Un'indagine nella provincia di Macerata

FrancoAngeli

Il volume nasce da uno studio finanziato dalla Provincia di Macerata, Assessorato alle Politiche attive del lavoro, alla Formazione professionale e alle Pari opportunità, e realizzato da Prime consulting, società che opera nel campo della ricerca socio-economica per l'impresa e la pubblica amministrazione.

Si ringrazia Graziella Gattafoni, dirigente del settore formazione professionale-scuola, e Simone Ciattaglia, dirigente del settore politiche del lavoro della Provincia di Macerata, per il prezioso contributo fornito.

Si ringraziano inoltre tutte le organizzazioni, istituzioni locali, associazioni e imprese che hanno contribuito, attraverso le loro interviste, alla realizzazione del presente lavoro.



copyright © 2008 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Presentazione. Un sistema integrato per lo sviluppo , di <i>Giulio Silenzi</i>	pag.	9
Prefazione , di <i>Michele La Rosa</i>	»	11
Introduzione. Il sistema delle politiche pubbliche per la formazione ed il lavoro , di <i>Stefano Scorcelli</i>	»	13

Parte prima Il quadro tecnico

1. L'approccio teorico interpretativo	»	17
1. Le politiche formative e del lavoro	»	17
1.1. Sistemi educativi e formativi: l'alternanza scuola-lavoro	»	20
2. Il Piano delle attività della Provincia di Macerata	»	22
3. La centralità delle competenze strategiche	»	26
4. Strumenti per la governance	»	29
2. L'approccio normativo	»	30
1. I nuovi servizi per il lavoro	»	30
2. Il contesto normativo della Regione Marche in materia di lavoro	»	34
3. Il Fondo Sociale Europeo nella Regione Marche	»	36

Parte seconda La ricerca

1. Il sistema formativo e l'efficacia dei servizi per il lavoro nella Provincia di Macerata	»	43
1. Il contesto indagato	»	43

1.1. Il sistema formativo	pag.	43
1.2. I servizi per il lavoro	»	44
2. L'analisi dei fabbisogni professionali e formativi	»	46
2.1. Ambito di riferimento	»	48
2.2. Le azioni valutate	»	51
3. I servizi per il lavoro	»	54
3.1. Ambito di riferimento	»	54
3.2. Le azioni valutate	»	65
4. Gli obiettivi della ricerca	»	68
5. Metodologia, campionamento, strumenti	»	77
5.1. Metodologia	»	77
5.2. Campionamento	»	88
5.3. Strumenti	»	91
2. Le risultanze sui fabbisogni professionali e formativi nella Provincia di Macerata	»	93
1. Analisi dell'offerta formativa provinciale	»	94
2. La mappa delle interviste agli opinion leader e opinion maker	»	102
3. Il territorio: tra eccellenze consolidate e nuovi traguardi per lo sviluppo	»	106
3.1. L'impresa industriale, artigianale e i distretti economici	»	106
3.2. Il commercio	»	115
3.3. Il turismo	»	118
3.4. Terziario avanzato e servizi alla produzione	»	121
3.5. Le parti sindacali	»	123
4. Report di sintesi sulle risposte degli opinion leader e opinion maker	»	124
5. La domanda di professionalità espressa dalle imprese del territorio	»	127
6. L'aggiornamento professionale e la formazione continua	»	132
7. La domanda di professionalità complessiva	»	139
8. Impatti della formazione al lavoro	»	146
9. Brevi note di sintesi	»	153
3. Le risultanze sull'efficacia dei servizi per il lavoro nella Provincia di Macerata	»	157
1. La domanda di lavoro	»	157
2. L'offerta di lavoro	»	159
3. La flessibilità del lavoro: il contesto locale	»	164
4. L'analisi di genere	»	167
5. L'Orientamento professionale: una stima dell'impatto creato	»	170

6. I tirocini di orientamento: una stima dell'impatto creato	pag. 182
7. La customer satisfaction dei servizi per il lavoro	» 196
8. Qualità dei servizi erogati	» 209
Conclusioni	» 221
1. Sistema professionale	» 221
2. Il contesto socio-economico e l'azione dei servizi per il lavoro	» 223
Bibliografia di riferimento	» 233

Presentazione.

Un sistema integrato per lo sviluppo

La Provincia di Macerata intende fare tesoro della esperienza maturata in questi anni di gestione delle Politiche Pubbliche per introdurre alcune novità che consentano di corrispondere ancor meglio alle esigenze del mercato del lavoro, favorendo un più efficace incontro tra domanda e offerta. Abbiamo la consapevolezza che per raggiungere questo obiettivo deve essere attivato un importante processo costituito dal sistema della formazione (Scuola, Università, Formazione Professionale), dal sistema imprenditoriale e dal sistema istituzionale. A questo proposito la Provincia, attraverso tutti i suoi settori di attività, punta ad un sistema più accentuato per lo sviluppo. Le politiche per il lavoro e la formazione professionale devono essere sempre più legate alle politiche complessive dell'Ente (dal sociale all'immigrazione, dalle attività produttive alla qualità della vita) e alle reali esigenze di sviluppo e di crescita del territorio.

A tale riguardo un contributo importante viene dalle analisi di efficacia avviate ormai da alcuni anni sul territorio di riferimento al fine di evidenziare le opportunità per la costruzione di nuovi progetti. Tali risultati confermano una solidità e crescita del territorio, anche con il contributo delle azioni promosse dalla Provincia. Una occupabilità finalizzata alle esigenze di nuove figure professionali che il sistema imprenditoriale richiede (formazione per il lavoro, ma anche formazione sul lavoro) e un sistema innovativo di servizi a sostegno della occupazione promosso dai centri pubblici provinciali, sono soltanto alcuni degli orientamenti strategici che caratterizzano le nuove politiche provinciali, in linea con i territori più avanzati del Paese.

Giulio Silenzi

Presidente Provincia di Macerata

Prefazione

di *Michele La Rosa*

Senza alcuna pretesa di esaustività e completezza possiamo forse affermare che “formazione” è la parola chiave di questo volume. Si badi bene: quello che emerge dalle riflessioni che seguono è un concetto di formazione tutt’altro che tradizionale, chiuso e predefinito, come peraltro fino a poco tempo fa si sarebbe inteso ed era diffuso.

Un concetto di formazione insieme ‘nuovo’ e ‘aperto’, da intendersi dunque come ‘processo’ insieme continuo e permanente (ma nel reale senso di questa parola, e non così come purtroppo viene usata senza implicarne le conseguenze inevitabili); da intendersi ancora come capacità di ‘apprendere ad apprendere’ prima di ogni altra cosa ed al di sopra ed al di là di ogni contenuto specifico e definito.

Quello che si sta formulando, infatti, è un processo che, in ossequio alle direttive europee, tende ed è finalizzato alla occupabilità; e tendere alla occupabilità non può voler significare e definire un concetto ‘chiuso’ e determinato seppur per spettri specifici di agire lavorativo di professionalità. Si tende dunque ad una accezione di professionalità come insieme ‘aperto’ di competenze differentemente e complementariamente componibili in un quadro orientato ad arricchirsi e completarsi progressivamente.

Come può avvenire ciò? A nostro parere considerando le competenze come articolabili a due livelli: competenze trasversali dette anche ‘meta-competenze’ e competenze specialistico-tecniche. Saranno proprio le competenze trasversali (molte delle quali comuni a più soggetti operanti in ambiti simili, e che – fra l’altro – stanno dimostrandosi sempre più importanti e cruciali nella formazione complessiva odierna) a consentire la capacità di apprendere ad apprendere, di colloquiare e collaborare con i colleghi, di comprendere la realtà oggi sempre più complessa che ci circonda e di operare con le competenze tecniche proprie a ciascuno ma in termini dinamici e non statici e predeterminati.

Da quanto seppur sinteticamente enunciato, si può evincere la rilevanza che assume la individuazione dei fabbisogni formativi orientati in tale logica; e di conseguenza la rilevanza dello studio e della indagine qui presentata proprio su questo incentrata.

Di più: la presente riflessione da un lato connette opportunamente fabbisogni, servizi e formazione e, dall'altro, focalizza la propria attenzione su un'ottica di rete finalizzata al territorio come luogo privilegiato di comprensione e di azione dei servizi stessi. Se ne evince la rilevanza del network come valore aggiunto delle iniziative formative e di orientamento ed inserimento nel mercato del lavoro.

Un lavoro dunque oltretutto 'prezioso' per il maceratese, di stimolo e di esempio 'idealtipico' per altre situazioni consimili e più che mai diffuse a livello locale.

Introduzione.

Il sistema delle politiche pubbliche per la formazione ed il lavoro

di *Stefano Scorcelli*

Le giovani leve che si affacciano sul mercato del lavoro sono più istruite, più accompagnate da azioni di orientamento, di formazione professionale e di avviamento al lavoro, ma continuano ad avere elevate probabilità di attendere a lungo il primo lavoro e di perderlo dopo pochi mesi o pochi anni ed il rischio della disoccupazione è più elevato per le ragazze che per i ragazzi. Ad un primo livello descrittivo, la conseguenza più rilevante è il progressivo allungarsi della durata del periodo della transizione (dalla scuola al lavoro) che è passato nell'ultimo sessennio da cinque a otto anni. Ciò significa, in generale, che continuano ad aumentare i livelli di scolarità dei giovani, ma anche che si allunga il periodo in cui si alternano periodi di lavoro con periodi di formazione; inoltre, è unanime il consenso sul fatto che i giovani che entrano nel mercato del lavoro con bassi livelli di scolarità restano sempre più esposti a rischi di disoccupazione prolungata e di esclusione.

A partire da questo presupposto, i gestori delle politiche pubbliche stanno lavorando sulle strategie da adottare al fine di evitare che l'innalzamento del livello di istruzione della popolazione, ineluttabile quanto fortemente auspicato da tutti, abbandoni alla deriva un numero significativo di giovani che, non avendo acquisito le competenze cognitive, relazionali, professionali richieste dal mondo del lavoro, rischiano l'esclusione sociale.

La rilevanza e la pertinenza delle politiche formative risiede nella relazione tra l'offerta formativa e la domanda di formazione e nelle loro interrelazioni con gli squilibri del mercato del lavoro e le conseguenti politiche attive del lavoro. Per assicurare il carattere di rilevanza e di pertinenza delle politiche pubbliche in questo campo è indispensabile realizzare un'attività conoscitiva delle problematiche territoriali di cui siano protagonisti l'insieme degli attori sociali e istituzionali che esercitano responsabilità pubbliche in ambito locale. I due temi chiave dell'analisi dei fabbisogni professionali e formativi espressi dal territorio e della valutazione delle

performance e dell'efficacia dei servizi erogati dai Centri per l'Impiego, qui affrontati in un quadro di riferimento unitario, costituiscono momenti differenti di una strategia volta a migliorare la programmazione delle politiche del lavoro. Le risultanze delle indagini empiriche evidenziano l'azione dell'Amministrazione che, attraverso i servizi erogati sul territorio, tende a promuovere lo sviluppo dell'occupazione, quantitativamente e qualitativamente, migliorando il proprio controllo delle dinamiche del mercato del lavoro locale.

Parte prima

Il quadro tecnico

1. L'approccio teorico interpretativo

1. Le politiche formative e del lavoro

Negli ultimi anni il quadro normativo in materia di lavoro, formazione e istruzione nel nostro paese è profondamente mutato. Si è assistito sostanzialmente a un processo di decentramento di compiti e funzioni in materia di collocamento e politiche attive del lavoro dallo Stato alle Regioni e alle Province. La strategia per l'occupazione che gli enti locali mettono in campo è intrecciata con i complessi problemi di tipo macroeconomico legati alla globalizzazione dei mercati e microeconomici collegati alle dinamiche del mercato del lavoro delle singole realtà territoriali. Con l'accezione politiche formative ci riferiamo all'insieme degli interventi finalizzati alla qualificazione o riqualificazione delle risorse umane. Di fronte alla crescente complessità dei fenomeni che caratterizzano l'evoluzione del lavoro e degli scenari professionali, è sempre più importante per le diverse organizzazioni locali potenziare la propria capacità di ascolto. Negli ultimi anni il *sistema formativo*, in generale, ha segnalato un quadro di grandi trasformazioni con implicazioni rilevanti sull'innovazione delle filiere e delle offerte formative, dei modelli di organizzazione dei processi formativi e delle competenze richieste agli operatori del sistema. I fattori che più hanno inciso su questo quadro evolutivo toccano alcuni macro-fenomeni, significativi per comprendere le traiettorie del sistema formativo:

- le molteplici innovazioni apportate alle politiche della formazione, dell'istruzione e del lavoro, sia in termini di rinnovate strategie dell'UE, sia per le recenti modifiche apportate dalle riforme sulla occupazione e sul sistema scolastico;
- le veloci e continue trasformazioni degli scenari economici, delle tecnologie e dei modelli di organizzazione del lavoro;
- le sempre più differenziate e frammentate culture del lavoro;
- le numerose acquisizioni prodotte dalle scienze della formazione.

Si sta passando da una concezione della formazione, vista come:

- tutta orientata all'impresa, che mette al centro del ragionamento il risultato economico, e che fa propria la cultura dell'efficienza e dell'appartenenza aziendale;
- tutta orientata allo sviluppo della società e della economia e che enfatizza le politiche ai diversi livelli di governo territoriale;
- tutta orientata al processo di apprendimento come fenomeno oggetto di ricerca, sperimentazione e teorizzazione scientifica;
- ad una nuova visione unitaria dove risulta necessario integrare:
- obiettivi economici e sociali dell'azione formativa;
- standardizzazione e diversificazione delle offerte e dei percorsi;
- centratura sui soggetti e sugli oggetti dell'apprendimento;
- trasferimento delle conoscenze e valorizzazione dell'esperienza svolta.

In questo quadro di maggiore complessità, assume una rilevanza fondamentale la qualità del servizio formativo, intesa soprattutto come capacità di soddisfare le aspettative dei diversi destinatari del servizio (persone, imprese, lavoratori, attori sociali, istituzioni).

Questa nuova sfida è costituita dal passaggio dalla tutela statica del singolo posto di lavoro in un'impresa (job e employment security) al rafforzamento professionale, dinamico, degli individui sul mercato del lavoro (career security). Tale rafforzamento professionale diventa indispensabile su mercati del lavoro caratterizzati sempre più da elevata mobilità e flessibilità, oltre che in contesti economici fortemente concorrenziali.

Le *politiche attive* del lavoro sono un'introduzione piuttosto recente nel nostro paese all'interno del più ampio complesso delle politiche del lavoro. Con l'espressione politiche del lavoro si intende il sistema pubblico di intervento nella struttura del mercato del lavoro, che non si limita alla creazione di posti di lavoro (politiche per l'occupazione), ma che si propone di regolare le condizioni di funzionamento del mercato del lavoro e di agire sulle aree critiche, in particolare l'elevato tasso di disoccupazione, soprattutto in alcune zone del nostro paese, la sempre maggiore precarizzazione del lavoro e il disagio sociale. In conformità con le Linee Guida dell'Unione Europea, anche in Italia un ruolo sempre più centrale è stato assunto da quelle tipologie d'intervento che sono fonte di promozione di nuova occupazione e al tempo stesso un tentativo di riforma dei meccanismi che presidono al funzionamento del mercato del lavoro. La prima importante distinzione è proprio fra politiche del lavoro passive e attive. Le prime sono costituite principalmente da provvedimenti volti a difendere e tutelare, anche se in maniera transitoria, le categorie più svantaggiate con l'obiettivo di mitigare gli effetti negativi più immediati ed evidenti prodotti dalla disoccupazione, ad esempio sostenendo i redditi individuali dei lavoratori sospesi o espulsi dal mercato del lavoro attraverso interventi di carattere assistenziale, quali la cassa integrazione, le indennità di mobilità, i contratti di

solidarietà, i prepensionamenti. Le politiche attive sono invece caratterizzate da interventi volti a sostenere o ad allargare l'occupazione, in genere agendo sui meccanismi di incontro tra domanda e offerta o stimolando la domanda di lavoro da parte delle imprese. Ne fanno parte:

- *politiche di incentivazione della domanda di lavoro.* Hanno l'obiettivo di superare le resistenze delle imprese ad assumere manodopera, da una parte cercando di limitare i vincoli alla libertà di azione delle imprese che, soprattutto in periodi di crisi economica, le scoraggiano ad assumere personale; dall'altra, abbattendo il costo del lavoro dei neoassunti mediante sgravi e contributi, incentivando così le imprese ad assumere manodopera anche senza una specifica esperienza professionale (come nel caso dei giovani) o in posizione svantaggiata nel mercato del lavoro. Questo tipo di provvedimenti è stato utilizzato soprattutto per favorire l'ingresso dei giovani nel modo del lavoro e ne sono un esempio sia l'istituto dell'apprendistato, sia i contratti di formazione-lavoro o, ancora, i contratti di inserimento e il salario di ingresso;
- *politiche di job creation.* Hanno l'obiettivo di accrescere i livelli occupazionali finanziando o creando posti di lavoro (temporanei o permanenti), in particolare attraverso sostegni economici o tecnici alla creazione di nuova imprenditoria e al lavoro autonomo;
- *politiche di sostegno all'incontro tra domanda e offerta di lavoro.* Comprendono un'ampia gamma di interventi che vanno dalle attività di collocamento e di preselezione, alla formazione professionale che accompagna il cittadino lungo tutto l'arco della sua vita (*lifelong learning*), fino alle attività di orientamento professionale.

Un altro aspetto relativo alle politiche del lavoro più innovativo è rappresentato dalla volontà di privilegiare la dimensione territoriale, coinvolgendo il livello locale nel processo di programmazione e di decision making. La logica centralistica tipica delle politiche del lavoro passive è stata sostituita da un rapporto radicalmente diverso tra centro e periferia valorizzando pienamente l'importanza della dimensione locale in materia di politiche del lavoro.

Le politiche attive del lavoro, quindi, devono servire a stimolare processi di apprendimento, a rendere accessibili informazioni, a sostenere le persone in momenti di cambiamento; in una parola a offrire alle persone servizi e risorse per metterle in grado di sostenere livelli crescenti di incertezza quando vengono meno garanzie e risorse comunitarie. Di qui, una serie di requisiti che le politiche attive dovrebbero soddisfare:

- *aderenza ai contesti locali*, fondata su una buona conoscenza degli utenti dei servizi e dei processi economici e sociali in cui sono immersi;
- *individualizzazione (personalizzazione) degli interventi.* Le politiche attive si rivolgono a persone che hanno modi diversi di reagire a stimoli, di utilizzare incentivi, di ricevere informazioni;