

## I CENTRI PER L'IMPIEGO NEI NUOVI ORIENTAMENTI DELLE POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO: VINCOLI O RISORSE?

*Maurizio Avola, Università degli Studi di Catania*

*Laura Azzolina, Università degli Studi di Palermo*

*Marco Cuttone, Università di degli Studi Catania*

*Title:* Public Employment Services in the New Tendencies of Active Labour Market Policies: Constraints or Resources?

*Abstract:* In line with recent labour policy reforms, as well as the European programme known as Youth Guarantee, in Italy public employment services have gained a new centrality in active labour policies. However, public employment services in Italy have been only partially modernised and many critical issues still persist. As a result, a debate on the capacity of employment services to play efficiently an active role in labour policies supply has developed. This paper analyses employment centres in four areas in Sicily (one of the weakest regions in Italy in terms of institutional efficiency on labour policies), and their performance in the implementation of Youth Guarantee. The work shows the organizational change, the improved relational capacity and the institutional growth following this experience.

*Keywords:* Public Employment Services, Active Labour Market Policies, Youth Guarantee

*Contact:* mavola@unict.it

### *Le evoluzioni più recenti delle politiche attive per il lavoro e il dibattito in Italia<sup>1</sup>*

Nel 2013, dopo cinque anni caratterizzati da una drammatica crisi economica e occupazionale che ha colpito il vecchio continente da Nord a Sud e che ha penalizzato in misura prevalente i giovani all'ingresso nel mercato del lavoro<sup>2</sup>, l'Unione Europea ha elaborato uno specifico ed innovativo programma denominato *Youth Employment Initiative* volto a invertire il trend negativo e contrastare in particolare la crescita dei

<sup>1</sup> Questo paper è frutto di una ricerca promossa e sostenuta dalla Fondazione Res e coordinata da Emilio Reyneri. A lui, e alla Fondazione, vanno i nostri ringraziamenti.

<sup>2</sup> Dal 2008 al 2013 all'interno dell'UE si sono persi oltre sette milioni di posti di lavoro (-3,3%). Tuttavia, all'interno di un processo di progressivo invecchiamento della popolazione attiva già in atto da tempo nel vecchio continente, l'andamento dell'occupazione è stato caratterizzato da una significativa differenziazione per età, penalizzando in particolare i giovani under 30 (-15,9%), colpendo in misura più contenuta le classi di età centrali (-7,7% tra i 30-44enni) e premiando addirittura i più anziani (+7,8% tra gli over 44).

giovani Neet, coerentemente con gli obiettivi della strategia europea 2020. Con la Raccomandazione del Consiglio UE del 22 aprile 2013, gli Stati Membri sono stati quindi invitati a garantire ai giovani un'offerta di lavoro qualitativamente valida, o un'offerta di proseguimento degli studi o di formazione, o ancora il coinvolgimento in percorsi di apprendistato o di tirocinio, entro quattro mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale. L'iniziativa comunitaria si caratterizza per una "multicomprensività" di strumenti da utilizzare per prevenire l'esclusione e la marginalizzazione dei giovani all'interno del mercato del lavoro, predisponendo un sistema di sostegno fondato su un rinnovato ruolo delle politiche attive del lavoro e creando un finanziamento ad hoc a favore delle regioni maggiormente interessate dalla disoccupazione giovanile<sup>3</sup>. Inoltre, la normativa europea, con riferimento alla messa in atto di interventi tempestivi e di pronta attivazione, sottolinea l'esigenza che i servizi per l'impiego (Spi), unitamente agli altri partner istituzionali (istituti previdenziali, enti di formazione, servizi specializzati per i giovani, ecc.), forniscano forme di orientamento personalizzato e una progettazione individuale dell'azione, che dovrà esser soggetta a *follow up* e monitoraggio costante. Le istituzioni comunitarie di fatto enfatizzano un principio di portata generale valido per le politiche attive del lavoro: la promozione di una presa in carico individuale dei bisogni degli utenti dei Spi con contestuale superamento di quell'approccio impersonale che ha caratterizzato, sino a tempi recenti, l'azione in taluni ordinamenti nazionali<sup>4</sup>.

Nel solco della Strategia Europea per l'Occupazione (Goetschy 1999, Di Domenico, Spattini 2008, European Commission 2009), quindi, con la *Youth Employment Initiative* le istituzioni comunitarie hanno ribadito la centralità dei Spi come *labour market conductors*, non solo intermediari tra domanda e offerta di lavoro, ma responsabili dell'implementazione di misure complementari al matching (formazione, riqualificazione, orientamento), tese alla gestione personalizzata delle eterogenee esigenze dei *jobseekers*<sup>5</sup>.

Tuttavia, l'auspicato ruolo di *labour market conductors*, da parte dei Spi, presuppone risorse, strumenti di policy e modelli organizzativi che a livello nazionale non sempre appaiono adeguati. Come suggerito da numerosi contributi che hanno analizzato l'evoluzione delle politiche attive del lavoro e dei Spi in ottica comparata, infatti, lo scenario europeo è caratterizzato da una profonda differenziazione di modelli regolativi, processi di attivazione e condizioni strutturali dei mercati del lavoro (Freedland *et al.*

3 Con riferimento all'individuazione concreta delle misure da mettere in campo, la Raccomandazione suggerisce agli Stati Membri di ridurre i costi non salariali della manodopera, utilizzare incentivi salariali e alle assunzioni, promuovere la mobilità professionale all'interno delle diverse regioni UE e, infine, di rendere disponibili risorse e servizi di sostegno all'autoimpiego e all'imprenditorialità.

4 Per un approfondimento sul cambio di prospettiva del ruolo dei Spi si veda il contributo di Leroy e Struyven (2014), secondo cui la ricerca e il coinvolgimento in occupazioni idonee ai propri percorsi individuali e alle proprie aspirazioni dovrebbe essere una preconditione di un sistema di mercato del lavoro basato su questi parametri. Le politiche occupazionali non dovrebbero quindi tendere alla semplice liberazione dal bisogno (c.d. *freedom from want*), ovvero nella libertà dal dover combattere per i bisogni essenziali, ma piuttosto promuovere la libertà di azione (c.d. *freedom to act*), che rappresenta la libertà positiva di scegliere il proprio destino occupazionale e di vita, attraverso l'aumento delle *capabilities* e delle possibilità istituzionali.

5 Il dibattito pubblico sul rinnovato impegno dei Spi nel mercato del lavoro è stato ispirato da quello scientifico sui transitional labour markets (Schmid 1995, Gazier, Gautié 2009) e sulla flexicurity (Wilthagen 1998, Madsen 2004, Wilthagen, Tros 2004).

2007, Gualmini, Rizza 2011, Burrioni, 2016), che mettono in discussione le possibilità di successo delle iniziative sovranazionali come quelle oggetto di questo studio. Da questo punto di vista, quindi, emergerebbero tutti i limiti di una *policy* promossa guardando alle esperienze positive dei paesi dell'Europa continentale e del nord, ma che dovrebbe incidere in misura rilevante laddove il contesto istituzionale appare più ostile e meno fertile al dispiegarsi delle politiche attive del lavoro, ovvero nei paesi dell'Europa meridionale, a partire dall'Italia.

In effetti, in Italia l'ultimo ventennio è stato caratterizzato da un processo di radicale mutamento delle politiche del lavoro che ha riguardato tanto la regolazione delle modalità di incontro tra domanda e offerta, quanto gli interventi a garanzia del reddito dei disoccupati e le cosiddette politiche attive (Ferrera 2012, Gualmini, Rizza 2013). In quest'ultima area di policy, in particolare, un ruolo di primo piano ha senza dubbio rivestito la riforma dei Spi che, ispirata ai principi del paradigma dell'attivazione all'interno delle guidelines della strategia europea per l'occupazione (Barbier 2005), ha riguardato: il decentramento dei poteri e delle funzioni alle regioni, che avrebbe dovuto avvicinare l'implementazione delle politiche al territorio e alle specificità dei mercati del lavoro locali; l'apertura alla mediazione privata, che avrebbe dovuto contribuire ad accrescere l'efficacia del sistema attraverso il meccanismo della concorrenza e le opportunità della cooperazione; l'abbandono della logica burocratico-certificatoria del collocamento pubblico e la costruzione di un sistema di servizi orientato alla presa in carico dei bisogni individuali dell'utenza e alla promozione dell'inserimento e della ricollocazione nel mercato del lavoro dei disoccupati (Varesi 1997, Pirrone, Sestito 2006).

Cionondimeno, dopo i provvedimenti a cavallo tra gli anni novanta e duemila, emergono ben presto tutti i limiti di quel processo di riforma: da un lato, il decentramento di funzioni non è accompagnato da quello delle risorse, lasciando alle amministrazioni regionali e provinciali l'onere di farvi fronte (a partire dalla riqualificazione del personale e della dotazione strumentale necessarie per assolvere i nuovi compiti) (Varesi 2005); dall'altro, le risorse scarse e frammentate destinate alle politiche attive e l'assenza di coordinamento con quelle passive depotenziano la capacità dei Spi di svolgere il nuovo ruolo. Allo stesso tempo, iniziano a manifestarsi gli effetti perversi del decentramento, ovvero la riproduzione del tradizionale dualismo territoriale, con le regioni del Centro-Nord che raggiungono standard soddisfacenti nell'offerta di nuovi servizi e quelle del Mezzogiorno che, invece, sono caratterizzate da uno "sviluppo frenato" (Scarpetti 2006: 11)<sup>6</sup>. In questo scenario, la Sicilia rappresenta il caso paradigmatico di quella che è stata definita una riforma incompiuta (Arcidiacono et al. 2011). La specialità statutaria della Regione, che da sempre ha una competenza concorrente in materia, è alla base di un processo riformatore lento e peculiare, caratterizzato da un'estensione senza eguali della rete dei Spi<sup>7</sup>, ma allo stesso tempo da significativi deficit organizzativi e da bassissimi livelli di implementazione dei servizi di base e specialistici cui sono

6 In effetti, come i periodici rapporti condotti dall'Isfol e dal Ministero del lavoro evidenziano, la differenziazione territoriale delle performance dei Spi va al di là del tradizionale dualismo Nord-Sud, riguardando talvolta le regioni e le province all'interno della stessa macro-area.

7 La Sicilia è, di gran lunga, la Regione italiana con il più alto numero di Cpi e operatori, in relazione sia alla popolazione che alla forza lavoro. Tuttavia, se si tengono in considerazione i Neet, ovvero i potenziali

deputati i nuovi centri per l'impiego (Cpi). Di fatto, i Spi in Sicilia stentano più che altrove ad abbandonare la logica del vecchio collocamento e ad attuare i principi e gli obiettivi della riforma.

Una parziale inversione di tendenza rispetto al percorso che era stato tracciato alla fine degli anni novanta, giunge più recentemente con il programma europeo della Garanzia Giovani (GG) e con le riforme adottate dai Governi Monti e Renzi, le c.d. "Riforma Fornero"<sup>8</sup> e "Jobs act"<sup>9</sup> (Vesan 2014, Bresciani, Sartori 2015). Per quanto riguarda il programma della GG, va innanzi tutto rilevato come la progressiva implementazione della misura, avviata in Italia nel 2014, abbia intersecato una fase di neo centralismo nella gestione delle politiche attive del lavoro (Alaimo 2015, Caruso, Cuttone 2016). In particolare, il piano nazionale di attuazione del programma elaborato dall'Italia (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2013), ha richiesto la messa in atto di una strategia unitaria, coordinata e integrata, oltre che condivisa tra stato e regioni<sup>10</sup>. Con questo programma si è inteso pertanto ripristinare il ruolo di "coordinamento, sistematizzazione informativa e monitoraggio" da parte dello Stato che, pur previsto dopo la riforma del collocamento, non era stato compiutamente realizzato. Inoltre, il piano nazionale ha previsto una forte enfasi sul ruolo dei Cpi, ai quali è stata affidata la presa in carico e l'indirizzo dei giovani verso le misure previste dal programma, promuovendone il ruolo di agenzie per le transizioni occupazionali<sup>11</sup>.

Anche la riforma Fornero e il Jobs Act sono intervenuti prepotentemente sulla regolamentazione delle attività rimesse ai Cpi, edificando un sistema di condizionalità che interseca il profilo delle politiche attive del lavoro con i sistemi passivi di sostegno al reddito (Alaimo 2012). In particolare, l'approvazione della legge delega sul Jobs Act, e la recente approvazione dei decreti legislativi delegati hanno rivoluzionato la materia, abrogando e riformulando il precedente apparato normativo. Fra i nuovi provvedimenti vi è la riforma dei Cpi e l'istituzione di nuovi meccanismi di promozione delle politiche attive del lavoro, tra cui il nuovo assegno di ricollocazione, il nuovo patto di servizio

---

beneficiari di GG, il numero di operatori della Regione non si differenzia granché dalla media nazionale (Avola et al., 2016). Ciò che colpisce maggiormente in questo scenario, però, è la differenziazione interna alla regione stessa in termini di dotazione organica dei Cpi rispetto ai potenziali bacini d'utenza, con casi di inspiegabile sovradimensionamento che convivono con situazioni critiche di deficit strutturale.

8 Legge n. 92 del 2012.

9 Legge n. 183 del 2014 e relativi decreti legislativi attuativi.

10 L'Italia, come fatto dagli altri paesi, ha elaborato un proprio piano nazionale di attuazione di GG, specificando nel dettaglio gli aspetti salienti della Raccomandazione: il target dei beneficiari del programma (Neet tra 15 e 29 anni); l'individuazione degli attori istituzionali coinvolti (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel ruolo di regia del programma, le Regioni responsabili dell'attuazione, gli intermediari privati come soggetti promotori di singole misure di politica attiva); le specifiche misure da porre in essere (orientamento, formazione mirata, accompagnamento al lavoro, apprendistato, tirocinio, servizio civile, sostegno all'auto-impiego, bonus occupazionale e mobilità professionale, transnazionale e territoriale). All'interno di questo *framework* comune, ciascuna regione è stata quindi chiamata ad adottare un proprio piano attuativo per definire le misure del programma attivate sul territorio e la relativa ripartizione delle risorse.

11 In particolare, il piano nazionale ha previsto che il giovane dovesse preventivamente registrarsi e richiedere l'adesione al programma, per poi essere convocato dal Cpi competente, che ne doveva curare il percorso dal momento dell'accoglienza e del *profiling* sino all'inserimento, entro quattro mesi dalla presa in carico, all'interno delle singole misure previste dal programma.

personalizzato, la definizione degli standard minimi a cui sono tenuti i singoli Cpi nell'accoglienza, nel *profiling* e nella ricollocazione dell'utente (Giubileo 2013).

Nel loro complesso, questi recenti interventi legislativi hanno modificato i contorni delle politiche attive del lavoro, rafforzandone la condizionalità con riferimento al godimento dei servizi e dei benefit connessi allo stato di disoccupazione. Il sistema italiano è quindi al centro di una fase di assestamento che si incentra in un potenziamento, oltre che in una rivoluzione culturale, del ruolo dei Cpi (Leroy, Struyven 2014), dei quali si intende sancire il passaggio da un sistema "burocratizzato e impersonale" a un sistema "dinamico e propositivo" (Sartori 2013).

In tal senso, GG ha probabilmente rappresentato la misura "apripista" per la revisione culturale del ruolo dei Cpi. Ma è proprio per questa sua natura che GG in Italia è stata salutata, fin dalla sua attivazione, con grande diffidenza, e che continua ancora oggi ad animare un dibattito denso di posizioni critiche. Secondo alcuni, infatti, il programma, ispirato a un modello di regolazione nord-europeo, si trova in Italia a essere implementato in condizioni che ne indeboliscono inevitabilmente l'efficacia. Al centro delle perplessità sono proprio le condizioni concrete in cui versano i Spi nel nostro paese e che l'impianto normativo di GG vorrebbe al centro della politica attiva. Le ragioni sono differenti. In primo luogo le caratteristiche della disoccupazione italiana (prevalentemente giovanile e da inserimento), rispetto a quella che si è manifestata negli altri paesi (prevalentemente causata dall'espulsione dal sistema produttivo), avrebbe limitato nel nostro contesto la centralità dei Spi rispetto a quanto accaduto altrove (Corradini, Orientale Caputo 2016). A ciò si cumula una strutturale carenza di risorse dei Cpi, che sarebbe all'origine di un eccessivo scarto fra i giovani iscritti e quelli successivamente presi in carico e/o ai quali è stata offerta una misura di politica attiva (Seghezzi 2016). E ancora, la sostanziale impreparazione dei Cpi avrebbe determinato «l'incapacità di essere in grado di articolare un percorso capace di andare oltre un primo generico colloquio» (*ivi*: 2).

In sintesi, anche e soprattutto in ragione delle condizioni dei servizi pubblici e della loro mancata o incompiuta modernizzazione, l'Italia sarebbe considerata come un "contesto ostile", dove mancano i prerequisiti istituzionali necessari per il successo di una politica attiva del lavoro ispirata al modello nord-europeo (Pastore 2015, Vesan 2015). Altra fonte di preoccupazioni è poi il marcato dualismo del sistema italiano, che avrebbe visto un'elevata variabilità nelle performance di implementazione del programma fra le diverse regioni.

#### *La ricerca: origini, obiettivi, metodo.*

Con riferimento al dibattito testé richiamato, questo lavoro intende fornire elementi di valutazione sull'andamento di GG a partire dall'esperienza di una regione dove, secondo un orientamento prevalente nel dibattito stesso, il rischio di un suo fallimento era maggiore, come nel caso della Sicilia, sia per le caratteristiche dei soggetti destinatari, sia, soprattutto, per le condizioni dei soggetti attuatori, i Cpi. In particolare, l'obiettivo specifico di questo articolo è quello di esaminare le ricadute che l'applicazione di GG ha prodotto sui Cpi sul piano organizzativo, amministrativo e relazionale. La ricerca,

in altri termini, ruota intorno alle seguenti domande: se, rispetto alle sfavorevoli e in generale assai critiche condizioni di partenza in cui versavano i Cpi nell'isola, vi è stata con l'implementazione del programma una loro evoluzione, di che natura sia stata questa evoluzione e quali risultati ha avuto sulla efficienza complessiva dei Cpi. Beninteso, si tratta di domande che hanno orientato il disegno della ricerca ma ne hanno anche segnato i confini, e se vogliamo i limiti, come conseguenza delle scelte adottate. Rimane pertanto in secondo piano un compiuto bilancio sul contributo che GG ha dato all'inserimento dei giovani Neet in questi due anni di attuazione (per il quale per altro non sono stati disponibili i dati). Così come rimane assente il punto di vista degli stessi Neet.

Alla base di queste scelte vi erano del resto interessi scientifici mirati e strettamente legati all'origine della ricerca. La ricerca infatti è stata promossa da un Istituto, la Fondazione Res, che opera in Sicilia su temi legati allo sviluppo locale e regionale, su commissione della Regione siciliana, interessata a valutare la "sostenibilità" del programma e di una sua eventuale rimodulazione, nel quadro delle risorse organizzative di cui i Spi regionali disponevano. La ricerca, sotto il coordinamento di Emilio Reyneri, si è dunque dotata di un disegno che si incentrava su tecniche di analisi quantitative e su tecniche di rilevazione ed analisi qualitative. Le prime, sulla base di dati provenienti dalla stessa Regione, Dipartimento Lavoro, sono state volte a individuare le caratteristiche degli utenti coinvolti nel programma e nelle sue varie misure. Le seconde sono invece state predisposte al fine di indagare l'aspetto processuale dell'implementazione del programma da parte dei soggetti preposti a tal ruolo. Questo articolo presenta un approfondimento di questa seconda parte della ricerca, di natura più qualitativa, mentre i primi risultati della ricerca nel suo complesso sono stati pubblicati (Avola et al. 2016a, 2016b) e successivamente presentati e discussi alla Nona conferenza annuale Espanet 2016 (Macerata 22-24 settembre).

In particolare, la parte qualitativa qui presentata, che ha richiesto una rilevazione ad hoc, è stata focalizzata su quattro territori: quello delle due principali aree metropolitane, Palermo e Catania, e quello di due centri minori, come Ragusa ed Enna, territori scelti sulla base del tentativo di tenere sotto controllo la grandezza del bacino di utenza e la connessa complessità organizzativa dei Cpi che vi operano. La rilevazione si è basata sulla somministrazione fra settembre e novembre 2015 di interviste semi-strutturate a dirigenti e funzionari dei Cpi, dirigenti di associazioni di categoria e di altri soggetti accreditati per la promozione di specifiche misure (si veda l'elenco specificato in appendice). Considerato l'obiettivo, si è teso a privilegiare una prospettiva che tenesse conto del punto di vista di dirigenti e operatori dei Cpi, anche se si è tenuto conto spesso delle valutazioni degli altri stakeholders coinvolti, a vario titolo, nella implementazione del programma.

### *Il Cpi di Palermo: "un cambiamento epocale"*

Per ricostruire il modo in cui il Cpi di Palermo ha gestito la realizzazione di GG occorre innanzi tutto considerare il dato di fondo relativo all'elevato turn-over nella carica di dirigente del servizio. Dall'avvio di GG, a maggio 2014, alla fine della

realizzazione del programma, il Cpi di Palermo ha visto avvicinarsi tre diversi dirigenti. A far partire la misura è un dirigente temporaneamente “prestato” dai Spi della Sicilia orientale, dove infatti già a fine 2014 farà ritorno per ricoprire una posizione di pari livello nel frattempo liberatasi. A Palermo viene quindi nominato ad interim un nuovo dirigente: palermitana questa volta, nonché profonda conoscitrice della struttura, che in passato aveva già diretto, ma già dirigente del Dipartimento Lavoro della Regione Sicilia. Si tratta evidentemente di un nuovo “prestito temporaneo”, per altro da un servizio dell'amministrazione già sovraccaricato di nuove competenze, dal momento che svolge la funzione di coordinamento di tutti i Cpi della Sicilia. E infatti, resosi disponibile un altro dirigente, il Cpi di Palermo vede nuovamente cambiare il suo vertice. Ad arrivare a settembre 2015 è – di nuovo – un amministratore della Sicilia orientale (per nascita e per carriera), dove ha diretto e dirige ancora ad interim il Cpi di Ragusa, ma che giunge a Palermo con l'attesa di una maggiore permanenza.

È - questa instabilità - un tratto specifico del Cpi di Palermo, le cui ragioni risiedono nelle sue caratteristiche, che lo rendono una sede operativa particolarmente complessa e ingovernabile, la cui posizione apicale rimane tipicamente poco desiderata e, se possibile, evitata dal corpo amministrativo. Un grave sottodimensionamento numerico del personale in relazione alla vastità del bacino di utenza (58 il totale dei dipendenti per una popolazione di quasi 700 mila abitanti nel solo comune<sup>12</sup>); l'assenza di una gerarchia interna per carenza di funzioni direttive intermedie (dei 58 dipendenti, 4 sono diplomati inquadrati come funzionari direttivi, 11 come istruttori e i 43 restanti sono inquadrati come collaboratori e operatori<sup>13</sup>); la peculiarità di un'utenza indebitamente rivendicativa, aspramente conflittuale e con una ricorrente attitudine al vandalismo. Va considerato anche l'effetto della presenza delle sedi decisionali della politica (spesso clientelare) e dei sindacati, ma anche l'effetto della concentrazione in questa sede di temi specifici e particolarmente spinosi (la formazione professionale<sup>14</sup>; l'indotto Fiat di Termini Imerese, i forestali, i Pip, etc.). L'insieme di queste caratteristiche, sedimentate nel tempo, rendono il Cpi di Palermo una vera “trincea”, un “campo di battaglia”, per riportare espressioni usate dagli intervistati, una sede che, pure nell'ambito di un contesto sfavorevole come quello regionale, appare particolarmente fragile e gravato da un suo specifico “complesso di inferiorità”.

Ed effettivamente, difficoltà operative e criticità nell'implementazione di GG non tardano ad arrivare già nella prima fase, quella della profilazione dei giovani. Il Cpi di Palermo iniziava infatti il 2015 con un arretrato di circa 8 mila adesioni da profilare, per le quali erano già scaduti i quattro mesi di tempo previsti. Malgrado l'assenza di

---

12 Solo per fare qualche esempio, il Cpi di Castelvetro (Tp) ha una dotazione organica di 60 unità, due in più di Palermo, su un territorio con popolazione inferiore a 80.000 abitanti. Il differenziale nel rapporto tra dotazione organica e popolazione diventa imbarazzante confrontando il caso del capoluogo siciliano (un operatore ogni 12.000 abitanti, più della media nazionale) con Casteltermeni (Ag) che serve con i suoi 40 operatori un territorio con meno di 30.000 abitanti (poco più di 1 ogni 700).

13 Ancora una volta il confronto con altre realtà regionali è impietoso e sottolinea l'irrazionalità di fondo che contraddistingue la struttura organizzativa dei Cpi siciliani: a Caltanissetta (il cui Cpi serve un territorio con poco più di 110.000 abitanti), per esempio, ci sono 23 funzionari, 13 istruttori e 28 tra collaboratori e operatori.

14 Sulla formazione professionale il Cpi di Palermo mantiene la competenza per via del fatto che molti enti e quelli di maggiore dimensione hanno sede nel capoluogo regionale.

un piano di comunicazione da parte della Regione e di un'azione di sensibilizzazione e informazione intorno alla GG da parte dello stesso Cpi di Palermo, l'ufficio si era trovato investito da un inatteso numero di adesioni, una straordinaria onda d'urto che lo poneva in una situazione di grave emergenza. Per farvi fronte il dirigente che subentra al primo cambio di guardia, assume significativi procedimenti di riorganizzazione interna: viene decisa l'apertura pomeridiana tutti i giorni (che diventa anche serale nei momenti di massima affluenza); vengono create 14 nuove postazioni di front-office (un servizio che secondo quanto dichiarato da un intervistato era precedentemente ridotto a una sola postazione); vengono istituite 18 postazioni adibite alle profilazioni; viene stabilito che tutto il personale del servizio a rotazione fosse coinvolto senza distinzione di inquadramento né ruolo. Le esigenze di implementazione di GG determinano dunque una trasformazione dell'ufficio, che si predispone ora a orientarsi maggiormente verso funzioni di sportello e relazioni con il pubblico.

Nella nuova forma organizzativa, faticosamente, i dipendenti del Cpi provvedono a smaltire gli arretrati, a correggere gli errori materiali compiuti dai giovani nelle adesioni, a realizzare il colloquio per la profilazione anche al di fuori del giorno di convocazione, a richiamare a colloquio i tanti ragazzi che andavano eliminati dalle liste perché in mancanza dei requisiti. Sia pure con una caduta fra gli iscritti e i profilati, in parte dovuta a un effetto di scoraggiamento dei ragazzi per il ritardo accumulato, si giunge infine al completo recupero degli arretrati.

Un obiettivo raggiunto grazie alla positiva reazione del personale del Cpi che, senza essere stato oggetto di apposite selezioni, né tanto meno di misure di formazione, e avendo subito consistenti misure di riorganizzazione interna, ha risposto con capacità di adattamento e senso di responsabilità, approfondendo un impegno che nelle parole del dirigente assume i tratti di una "assoluta abnegazione". Mentre gli episodi di conflittualità da parte di qualche dipendente appaiono marginali e agiti in forma prevalentemente strumentale da parte dei sindacati, per la gran parte degli operatori l'aver smaltito gli arretrati e "avercela fatta" ha costituito un elemento di gratificazione e perfino di crescita professionale.

L'uscita dei bandi per le specifiche misure (tirocini, formazione e quant'altro) determinava la necessità di nuovi aggiustamenti organizzativi, con la formazione di gruppi di lavoro dedicati. In particolare, da maggio-giugno 2015, quando cioè si è deciso di potenziare la misura dei tirocini, è stato costituito un gruppo di 10 dipendenti adibito a questa funzione. L'apertura del fronte dell'attivazione dei tirocini ha determinato altri ordini di criticità. Innanzi tutto, si trattava di un'inattesa mole di lavoro (circa 10 mila tirocini attivati da un nucleo di soli 10 operatori), che riproduceva in piccolo il più generale squilibrio fra le competenze gestite e le risorse impiegate. Ma insieme all'esiguità delle forze, risultava per certi aspetti problematica anche la composizione del gruppo di lavoro: a coordinarlo l'unico funzionario disponibile (proveniente dal Dipartimento della Pesca Mediterranea e posto nella nuova posizione in virtù della sua "versatilità") vi era poi un istruttore e 8 tra collaboratori e operatori. Il gruppo, che avrebbe dovuto gestire i rapporti con gli enti promotori di tirocini e con le imprese, non aveva dunque una specifica competenza né tanto meno è stato oggetto di misure di qualificazione, e a mancare erano anche delle linee guida operative da parte del Dipartimento Lavoro. Non stupisce dunque la lamentata difficoltà dei componenti del gruppo e del loro



coordinatore nel doversi auto-formare per elaborare una propria interpretazione delle procedure alla quale allineare l'ampia platea degli enti promotori. Obiettivo su cui è stato indirizzato un notevole sforzo da parte di questo primo gruppo di lavoro. Né stupisce, d'altra parte, che la percezione che si è diffusa fra gli enti promotori terzi è che questi nuovi soggetti fossero inizialmente particolarmente disorientati, che hanno faticato a entrare nella logica del programma e a inventare le procedure in assenza di idonee direttive. Alcune espressioni o valutazioni raccolte in sede di intervista sono piuttosto severe: “disastro”, “baraonda totale”, “brancolavano nel buio”.

A dispetto di queste criticità alle quali si sommavano le carenze strumentali o quelle strutturali derivanti dal doppio ruolo assegnato al Cpi, che da un lato vistava i tirocini attivati dai soggetti terzi e dall'altro poteva attivarli esso stesso, nel tempo si è tuttavia innestato una sorta di aggiustamento reciproco favorito dalla frequenza dei contatti, che nell'ambito di GG arrivavano a essere settimanali.

Ulteriori smottamenti organizzativi intervenivano nel frattempo all'arrivo del nuovo direttore del servizio, da settembre 2015, che ha determinato, fra le altre cose, una rotazione interna del personale del Cpi. Il coordinamento del gruppo di lavoro sui tirocini è passato a un nuovo funzionario, che vantava questa volta una specifica competenza, ma l'avvicendamento ha comunque comportato una ridefinizione delle procedure per l'attivazione degli ultimi tirocini, costituendo un disagio per gli enti promotori che in corso d'opera dovevano modificare un itinerario fin lì faticosamente predisposto. D'altra parte con il nuovo dirigente veniva costituito un gruppo di lavoro di 8 persone per smaltire le pratiche dei pagamenti dei giovani tirocinanti, una mansione che fino a quel momento era stata ricoperta da un solo operatore. Fra controlli (da parte del Cpi) ed erogazione dei pagamenti (di competenza dell'Inps) i ragazzi ottenevano però le loro indennità con ritardi a volte superiori ai 4-5 mesi. Il tema è sempre quello della coperta troppo corta: finché serviva personale per smaltire le profilazioni, si manteneva un solo addetto ai pagamenti; di fronte a una nuova emergenza, e con la possibilità di liberare risorse da altre mansioni che nel frattempo si riducevano, viene organizzato il gruppo per i pagamenti dei giovani tirocinanti.

Anche il percorso per l'attivazione dei tirocini è stato insomma accidentato e gravido di criticità. Ed è forse in ragione di queste criticità che le pur poche grandi agenzie nazionali per l'impiego presenti nel territorio, come Adecco o Manpower, non hanno mostrato interesse nell'attivazione di tirocini con GG, lasciando uno spazio di (quasi-)mercato a piccole società di recente formazione e radicate nel territorio che si sono indirizzate verso le attività di intermediazione, o a grandi associazioni di categoria (Cna) che hanno voluto svolgere un ruolo attivo in GG. Colpisce invece – quale che sia la natura degli enti accreditati che hanno svolto un ruolo attivo nella GG – la loro valutazione infine positiva dell'esperienza fatta. Che cosa ha dunque potuto lasciare gli attori soddisfatti e pronti a proseguire per la strada intrapresa malgrado le tante difficoltà affrontate?

La risposta è interamente nello strumento del tirocinio, per il quale la generale valutazione è sempre positiva o molto positiva. Ed è singolare che anche enti nati e strutturati per sostenere un'offerta nella direzione della formazione professionale, svolta attraverso progetti finanziati dal settore pubblico, giudichino adesso il tirocinio

come lo strumento più idoneo per creare reali opportunità di avvicinamento al mondo del lavoro. E si tratta di soggetti che, pure fra le innumerevoli criticità, continuano a giudicare imprescindibile un ruolo di coordinamento e monitoraggio in mano a quella stessa parte pubblica con cui hanno operato in seno a GG.

In conclusione, l'implementazione di GG sembra avere modificato il Cpi di Palermo. Accanto ai cambiamenti organizzativi si registra anche un cambiamento nella percezione soggettiva degli operatori del proprio ruolo, che sono passati dall'identificarsi con una "trincea", al definirsi "ufficio-buona-volontà"; fino a dichiarare aperta soddisfazione e il senso di un'accresciuta autostima. Il tirocinio ha costituito l'occasione per predisporre all'interlocuzione con utenti nuovi: imprese ed enti, fuoriuscendo dall'interazione esclusiva con la tradizionale utenza che ne connotava in negativo la specificità. Si tratta, per usare le parole di un'intervistata, di un "cambiamento epocale". Tre mesi prima dell'avvio di GG gli uffici del Cpi apparivano deserti, "uffici morti a cui non si rivolgeva più nessuno, che non aveva più funzioni né ruoli". Con GG si realizza una trasformazione: "tutti in fermento, tutti motivati... un ufficio pubblico che aveva ritrovato la sua identità".

#### *I Cpi dell'area metropolitana di Catania: empowerment organizzativo, relazionale e reputazionale*

Secondo l'opinione unanime dei testimoni privilegiati intervistati a Catania, GG ha rappresentato probabilmente l'iniziativa che più di ogni altra ha caratterizzato l'azione dei Spi in Sicilia dopo la trasformazione degli ex uffici di collocamento in Cpi. Mai come adesso, infatti, una tale mole di utenti (giovani, imprese, organizzazioni degli interessi) si era interfacciata in tempi relativamente così brevi con i Cpi, per ragioni, tra l'altro, non più legate alle logiche burocratico-certificatorie persistenti dopo l'addio del collocamento (comunicazioni obbligatorie, dichiarazioni di disponibilità, certificazione della disoccupazione, ecc.), bensì a quelle attività specialistiche e di politica attiva del lavoro (counseling, intermediazione, riqualificazione, ecc.) che dovrebbero caratterizzare i moderni Spi.

Di fronte a quello che è stato definito dai nostri intervistati come uno "tsunami", "un'onda d'urto", i Cpi hanno dovuto necessariamente mettere in campo una risposta organizzativa per cercare di fronteggiare la sfida. Ciò è vero in particolar modo dopo l'avviso dei tirocini nella primavera 2015, quando le registrazioni a GG sono aumentate esponenzialmente rispetto alla prima fase iniziata a maggio 2014. Tale risposta ha significato, innanzi tutto, il prolungamento dell'orario lavorativo, con l'autorizzazione dell'apertura pomeridiana aggiuntiva degli uffici. La giornata lavorativa, oltre a diventare più lunga, è diventata senza alcun dubbio anche più densa, poiché GG si è andata ad aggiungere ai compiti ordinari svolti dagli operatori. In secondo luogo, pur con alcune differenze tra i vari Cpi, è stato seguito un modello di gestione dei flussi procedurali articolato secondo due livelli distinti. Il primo ha riguardato le attività di front office che hanno coinvolto tutto il personale mobilitato (o resosi disponibile) per rispondere "a vista", just in time, alle richieste dell'utenza propedeutiche all'attivazione delle misure di GG (informazione, registrazione, profilazione e presa in carico). Un'orizzontalizzazione operativa delle funzioni (tutti hanno fatto tutto) che

ha permesso di superare la gestione burocratica tradizionale che avrebbe previsto la convocazione di un tot di utenti al giorno e una loro assegnazione secondo la logica dei compartimenti stagni (vale a dire esclusivamente a chi si occupava dell'attività specifica). Il secondo livello, invece, ha riguardato l'attivazione delle singole misure (servizio civile, piani formativi, tirocini, bonus occupazionale) che sono state affidate a chi già si occupava ordinariamente di attività simili all'interno dei Cpi o a singoli gruppi di lavoro creati ad hoc (seguendo, quindi, un modello di differenziazione funzionale). La misura dei tirocini ha rappresentato un'eccezione, poiché per la mole di lavoro che ha comportato, ha generato in alcuni casi una differenziazione funzionale di secondo livello per la gestione di compiti specifici (chi si è occupato dei piani formativi, chi della preselezione per le aziende e del matching, chi della tenuta dei registri e delle procedure per i pagamenti, ecc.).

Nonostante quasi tutti i dipendenti dei Cpi siano stati interessati dall'espletamento di qualche attività di GG, il personale "dedicato" in via esclusiva è stato più limitato, scelto senza un vero e proprio processo di selezione, o per lo meno basato solo in parte sulle specializzazioni funzionali dei singoli (attività ordinarie svolte, come front office o politiche attive del lavoro, o coinvolgimento pregresso in progetti simili) e in larga misura su base volontaria (le motivazioni dei singoli)<sup>15</sup>.

Le maggiori criticità che i Cpi hanno dovuto affrontare da un punto di vista organizzativo non riguardano tanto il livello di coinvolgimento dei singoli, quanto le risorse disponibili per far fronte alla nuova sfida. Innanzi tutto, sul piano delle competenze, ancora una volta i Cpi non sono stati destinatari di appositi momenti di formazione specialistica, ragion per cui si sono dovuti "arrangiare", sfruttando le competenze di chi si era già occupato di politiche attive del lavoro e organizzando "in house" una formazione on the job: "abbiamo dovuto inventarci tutto sul campo, grazie al confronto tra dirigenti dei Cpi e il personale" (dirigente Cpi). Tra l'altro, rispetto al passato, il deficit formativo del personale rischiava di essere amplificato dal confronto con un target di utenti di riferimento che si presentavano agli uffici con una buona dose di informazioni preventive (il tam tam sui social media è stato rilevante), finendo per compromettere l'immagine dei Cpi nei confronti di una nuova platea di utenti. In secondo luogo, emergono i soliti deficit strumentali che contraddistinguono i Cpi siciliani, dalla dotazione hardware e software obsoleta e assolutamente insufficiente per gestire ingenti flussi di utenti, fino alla carenza di semplice cancelleria. È evidente che tali deficit di competenze e strumenti abbia complicato la gestione di un processo che per sua natura si configurava come eccezionale (almeno nelle dimensioni dell'utenza potenzialmente attivabile). GG, infatti, ha comportato un cambio di passo per gestire flussi enormi, ma le risorse a disposizione non sempre sono state adeguate a tali sfide.

Oltre a una parziale riorganizzazione interna, l'implementazione di GG ha determinato un'attivazione dei Cpi rispetto al proprio ambiente di riferimento. La natura dell'intervento, infatti, implicava necessariamente un miglioramento della capacità di intercettare i fabbisogni della domanda e dell'offerta di lavoro e, quindi,

---

<sup>15</sup> Da questo punto di vista, come è stato già riscontrato in precedenti progetti innovativi (Arcidiacono et al. 2011), quello generazionale è stato il principale fattore di differenziazione del coinvolgimento dei singoli dipendenti dei Cpi in GG, con i più giovani decisamente più motivati e attivi rispetto ai più anziani.

un potenziamento delle relazioni con i giovani, le imprese e i soggetti istituzionali in grado di accorciare le distanze e garantire una qualche forma di intermediazione con l'utenza. Da questo punto di vista, i Cpi hanno avviato autonomamente varie iniziative informative per promuovere GG: passaggi sulla stampa e le tv locali; incontri con gli ordini professionali e le organizzazioni imprenditoriali; giornate informative con le imprese e i giovani del territorio organizzate anche tramite la disponibilità dei sindaci dei comuni di riferimento; contatto via e-mail con l'utenza registrata nelle banche dati dei singoli Cpi. Un'operazione definita soddisfacente da tutti gli interlocutori intervistati, sia perché ha permesso di rafforzare quei rapporti indispensabili allo svolgimento delle attività ai quali i Cpi sono normalmente deputati, sia perché ha favorito l'implementazione di GG come politica attiva del lavoro specifica: "dopo che abbiamo fertilizzato il campo con questa attività informativa, quando siamo partiti con la fase operativa si è incendiato il bosco" (Funzionario Cpi).

Sul versante delle relazioni con i Spi privati, invece, gli esiti appaiono contrastanti. Le grandi agenzie private di mediazione del lavoro, ad esempio, risultano di fatto non pervenute. In effetti, GG si prestava a perseguire uno degli obiettivi che ha caratterizzato le riforme dei Spi sin dagli anni novanta, ovvero stimolare contemporaneamente la competizione, da un lato, e la collaborazione, dall'altro, tra soggetti pubblici e privati (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2001). In particolare, ciò era reso possibile dalla misura dei tirocini formativi che prevedeva per le agenzie l'opportunità di svolgere il ruolo di soggetti promotori accanto ai Cpi (questi ultimi allo stesso tempo deputati ad autorizzare i tirocini promossi dai soggetti privati). Tuttavia, tra le agenzie appartenenti a società di rilevanza nazionale o internazionale solo una ha partecipato, e in misura del tutto residuale (appena 17 tirocini attivati sui quasi 9 mila della provincia). Questa assenza è probabilmente riconducibile a un duplice ordine di fattori. In primo luogo, i nostri intervistati ritengono all'unisono che GG, e in particolar modo la misura dei tirocini, sia di fatto di scarso appeal per soggetti interessati esclusivamente al profitto: "le agenzie del lavoro cosa guadagnano [per ogni tirocinio attivato]? 400€? Hanno altri interessi. La somministrazione" (Dirigente Confcommercio). In secondo luogo, la mancanza di relazioni pregresse consolidate, limitate a qualche timido tentativo di collaborazione mai realmente andato a regime, non ha favorito il loro coinvolgimento.

Ben diverso, infine, è stato l'impatto sul piano delle relazioni dei Cpi con altri stakeholder esterni coinvolti a vario titolo nell'implementazione di GG. In particolare, rilevante è il ruolo che hanno assunto le principali organizzazioni datoriali (Confindustria, Api, Confcommercio, Cna, Cia), gli ordini professionali (commercialisti e consulenti del lavoro), in parte l'Università, gli enti di formazione e le amministrazioni comunali<sup>16</sup>. Inoltre, appare opportuno distinguere queste realtà in due gruppi. Il primo è costituito da quanti hanno affiancato i Cpi fornendo una qualche forma di supporto nell'implementazione di GG, senza essere in alcun modo, o solo marginalmente, portatori di interessi economici diretti. Si è trattato di un'occasione per consolidare rapporti in buona parte già avviati, ma che in questo caso hanno perso quell'aura di rituale formalismo burocratico che ha caratterizzato molti momenti istituzionali del passato. La finalizzazione delle relazioni al perseguimento di un obiettivo ben preciso,

<sup>16</sup> Più defilate, invece, sono state le organizzazioni sindacali.

riconoscibile e riconosciuto, come l'attivazione di specifiche misure di politica attiva del lavoro, tra l'altro valutate positivamente sul piano dell'efficacia potenziale rispetto agli obiettivi (bonus occupazionale, tirocini, autoimpiego), ha permesso ai Cpi di presentarsi all'esterno con un'immagine diversa e rappresentare un interlocutore credibile. Così, c'è chi ha mediato con le imprese rappresentate (Confindustria), chi ha dialogato per migliorare la comprensione e la definizione delle regole del gioco (commercialisti e consulenti che si dovevano successivamente interfacciare con le aziende clienti), chi ha cercato di veicolare le informazioni agli attori potenzialmente interessati nei propri territori di riferimento (alcune amministrazioni comunali).

Il secondo gruppo, invece, è formato da quei soggetti che si sono interfacciati con i Cpi in quanto direttamente coinvolti in GG come attuatori/promotori di qualche misura (anche in concorrenza con gli stessi Cpi) e quindi beneficiari di risorse economiche. Tra questi il ruolo più importante è stato senza alcun dubbio svolto da Cna e Confcommercio che sono stati i principali intermediari privati di tirocini della provincia (ma interessate anche da altre misure previste in GG). Le rappresentanze provinciali di entrambe le organizzazioni avevano già in passato svolto il ruolo di soggetto intermediario per l'attivazione di tirocini formativi, essendo accreditate presso la Regione, per cui i rapporti con i Cpi del territorio erano ben precedenti all'avvio di GG. Tuttavia, con GG tali rapporti si intensificano, rischiano di incrinarsi, raggiungono infine un equilibrio grazie a una collaborazione quotidiana con la direzione provinciale e i Cpi con i quali le organizzazioni datoriali si interfacciano. La ragione dell'intensificazione dei rapporti è abbastanza evidente, considerata la mole di tirocini attivati. D'altro canto, il duplice ruolo dei Cpi nei confronti dei soggetti promotori terzi alimenta, almeno inizialmente, non poche tensioni. Il Cpi, infatti, è un concorrente, in quanto soggetto promotore anch'esso, ma allo stesso tempo svolge a monte un'attività preliminare inderogabile per l'attivazione di un tirocinio (il *profiling*), mentre a valle ha il dovere di controllare la regolarità degli adempimenti dei soggetti promotori esterni. I presupposti per il sorgere delle tensioni ci sono e, in effetti, non tardano a manifestarsi. Tuttavia, sono gli stessi rappresentanti delle due organizzazioni a confermarci che via via la collaborazione ha prevalso e GG si è dimostrata un'occasione per accrescere il rispetto reciproco e rivalutare positivamente tanto i Cpi per il ruolo istituzionale svolto, quanto la parte più attiva del capitale umano per livello di motivazione e preparazione. D'altronde, indipendentemente dagli interessi di parte, il rapporto di contemporanea concorrenza e collaborazione ha rappresentato certamente una sinergia positiva per entrambe le parti in causa. Ai Cpi ha permesso di superare il deficit di conoscenza e relazione con il sistema imprenditoriale locale, ampliando la platea delle imprese disponibili a ospitare giovani tirocinanti e permettendo così a GG performance altrimenti difficilmente raggiungibili. Per le associazioni di categoria, invece, ha rappresentato un'occasione per riavvicinare gli associati e offrire loro servizi utili in tempi particolarmente difficili e, perché negarlo, per ottenerne un ritorno economico non indifferente.

Tra gli aspetti ritenuti più positivi di GG sul piano del rinnovamento dei Spi va senza dubbio menzionato il processo di attivazione dei Cpi nella realizzazione del matching tra domanda e offerta di lavoro. Nel caso dei tirocini e delle altre misure a cui sono stati avviati i giovani presi in carico, l'intermediazione, in effetti, è avvenuta a volte ex ante rispetto all'adesione e alla profilazione stessa (aziende che avevano già

individuato le risorse umane da avviare e viceversa), a volte ex post attraverso l'invito rivolto ai Neet da parte degli operatori dei Cpi di attivarsi per cercare, ad esempio, le aziende ove svolgere un tirocinio. Tuttavia, non sono mancati casi in cui sono stati i Cpi protagonisti del matching, incrociando le richieste delle aziende, da un lato, con la disponibilità dei giovani, dall'altro. Un'attività di selezione (o preselezione) certamente non del tutto nuova nel mondo dei Cpi catanesi, ma sicuramente non molto diffusa, né conosciuta dalle stesse aziende potenzialmente interessate. Allora, come ci racconta il responsabile di un Cpi etneo, GG ha funzionato sia come palestra utile ad allenare il personale a svolgere questa attività, sia come grancassa per pubblicizzare il servizio nel territorio (e diffondere una reputazione positiva).

### *I Cpi di Enna e Ragusa: dicotomie macro-economiche e univoci riscontri micro-organizzativi*

Nell'affrontare il tema dell'implementazione di GG all'interno del territorio siciliano desta particolare interesse l'effettuazione di un confronto tra le differenti modalità con cui il programma è stato implementato all'interno di due piccoli contesti provinciali (Enna e Ragusa) caratterizzati da profonde asimmetrie sia con riferimento al contesto produttivo, che agli indicatori di performance socio-economica (PIL pro-capite, tasso di disoccupazione, livelli di dispersione scolastica, ecc.). Pur nella presenza di tali dicotomie, l'esperienza di GG ha profondamente inciso sul profilo organizzativo e strutturale dei Cpi coinvolti nelle due realtà, sensibilizzando un parziale abbandono della logica certificatoria e burocratica che aveva caratterizzato da tempo questi due Cpi siciliani.

Dall'analisi condotta emerge sotto il versante organizzativo come l'implementazione del programma abbia determinato uno stravolgimento, favorendo una strutturazione del lavoro caratterizzata da elementi di sinergia. Entrambe le realtà – pur nelle differenze esistenti – si sono poste l'obiettivo di creare un clima di condivisione orizzontale delle competenze tra gli operatori affidati al programma. In tal senso è possibile evidenziare la messa in atto di un gioco di squadra volto al raggiungimento degli obiettivi prefissati. A Enna quasi tutti gli operatori sono stati coinvolti nell'adozione e nell'implementazione di GG. Tuttavia, va segnalato come la realtà ennese abbia affrontato la sfida in una condizione di carenza delle figure dirigenziali. A Ragusa, invece, per l'attuazione del programma sono state formate specifiche squadre di funzionari specializzate e dedicate, mentre la restante parte del personale è stata mantenuta nelle attività esercitate in precedenza, tentando così di bilanciare le esigenze di GG con l'adempimento delle storiche missioni del Cpi.

Nel Cpi di Ragusa l'individuazione del personale addetto a GG è avvenuto su base volontaria durante la prima fase, mentre in una seconda fase è avvenuta la costituzione formale delle squadre specializzate: dalle interviste emerge la presenza di candidature spontanee da parte degli operatori per lo svolgimento delle attività, evidenziando come l'attuazione del programma abbia favorito una motivazione del personale in precedenza mai verificatesi. Nel Cpi di Enna, invece, in una prima fase – che coincide con l'avvio del Piano Giovani 2014 e si conclude con l'avvio di GG nei primi mesi del 2015 – è stato coinvolto nell'implementazione solo un nocciolo duro del personale in servizio,

pari a due elementi per ogni settore interno, avendosi solo in una fase successiva un coinvolgimento ampio e diffuso tra gli operatori.

In entrambe le realtà, gli operatori che si sono occupati dell'implementazione di GG svolgevano in precedenza attività di collocamento ordinario, e non erano stati coinvolti in momenti di formazione ad hoc orientati all'acquisizione di competenze in vista della messa in atto del programma. Gli operatori si sono dunque formati sul "campo" contestualmente all'implementazione quotidiana delle misure. Entrambi i Cpi, attraverso un interscambio diretto di informazioni con l'Assessorato al Lavoro, hanno acquisito le informazioni necessarie per ottenere una stabilizzazione progressiva delle competenze.

Inoltre, i due uffici hanno avviato delle campagne informative nel territorio, attraverso l'organizzazione di eventi o la predisposizione di promozioni pubblicitarie apposite. Tali iniziative volontarie messe in atto dai CPI sono state favorite dalla necessità di integrare le indicazioni generali, provenienti dall'amministrazione regionale, e adattare alle esigenze del territorio, e sono state concertate con il Dipartimento Lavoro della Regione, in un clima complessivo di interscambio e condivisione delle best practices.

GG ha rappresentato per entrambi i Cpi un trampolino di prova per poter affrontare le nuove sfide occorrenti dal funzionamento del mercato del lavoro: il processo di implementazione è stato fondamentale per favorire un processo di rinnovamento delle competenze. In tal senso, GG ha avuto il merito di fornire un aggiornamento deciso delle competenze e un rilancio degli stimoli professionali degli operatori. In entrambe le realtà, inoltre, ha fornito un rinnovato impulso nel rapporto tra amministrazione centrale e locale, in quanto si è creato un rapporto diretto con l'Assessorato che ha assicurato una presenza costante nella risoluzione delle problematiche.

Dall'analisi delle realtà considerate emerge chiaramente che l'implementazione di GG ha, dunque, favorito la costituzione di un network tra l'attore pubblico (il Cpi) e gli stakeholder del mercato del lavoro. In particolare la Camera di Commercio di Enna è stata coinvolta dal Cpi come ente coordinatore del network predisposto a partire dalla primavera del 2015. Anche nel contesto ragusano la Camera di Commercio ha avuto un ruolo di primario ordine. Difatti, è proprio al suo interno che è stato organizzato, con il supporto delle associazioni di categoria, e su iniziativa del Cpi, il più grande evento di pubblicizzazione della misura nella primavera del 2015. La riuscita dell'evento è stata resa possibile anche dalla forte sinergia instauratasi tra Cpi e Camera di Commercio, che già in passato avevano sperimentato embrionali forme di collaborazione.

Chiariti i profili organizzativi e di gestione del programma da parte delle due realtà, ed evidenziati i punti di connessione e di differenza, occorre dar conto della messa in atto delle singole misure. Il tirocinio è stata la misura a maggior grado di appetibilità tra i partecipanti e le ragioni risultano evidenti dalle interviste operate. Difatti, il ritorno economico, in termini di indennità percepita, ha determinato un elemento di appetibilità maggiore rispetto alle altre misure, influenzando sulle richieste dei giovani coinvolti. Per ciò che concerne l'incontro tra aziende e tirocinanti, nella stragrande maggioranza dei casi è stato lo stesso giovane a indicare l'azienda presso cui svolgere il tirocinio. Tuttavia, non sono mancati casi nei quali il Cpi ha posto in essere in prima persona il *matching* tra domanda e offerta, coinvolgendo principalmente le aziende che avevano

già intrattenuto rapporti con il Cpi. Dalle interviste è inoltre emersa l'insussistenza di elementi volti a far ritenere che GG sia stata meramente un mezzo di emersione del lavoro sommerso. Dalle interviste condotte emerge inoltre la centralità dei controlli sui tirocini, al fine di operare una prevenzione e una correzione su eventuali comportamenti opportunistici di aziende e utenti, salvaguardando l'effettività della misura. In entrambi i contesti territoriali, stante la ristrettezza del territorio geografico di riferimento, è stato possibile effettuare dei controlli capillari sulle singole aziende, di cui si sono fatti carico i tutor coinvolti. Infine, dopo i controlli effettuati a seguito di denunce effettuate o di autonomi controlli da parte dei tutor didattici, diversi tirocini sono stati sospesi (circa il 5%).

Sulla scorta delle indicazioni fornite dalle diverse figure coinvolte nell'attività del Cpi di riferimento, il tirocinio e la formazione mirata, insieme all'incentivo all'autoimprenditorialità, potrebbero rappresentare il cardine per il rilancio (o più correttamente di un primo lancio) della promozione dell'occupabilità all'interno della regione.

Tuttavia, indipendentemente dalle specifiche misure, appare evidente che GG abbia giocato un ruolo decisivo nel rivoluzionare, aggiornare e modernizzare le strutture e l'attività dei due Cpi: difatti, a seguito dei processi di riorganizzazione e formazione sul campo avviati per l'adozione di GG, i Cpi del territorio ennese e ragusano hanno rilevato una positiva auto-percezione del proprio ruolo e delle proprie potenzialità. A ciò si aggiunga altresì come dalla riportata esperienza emerga una maggiore velocità nell'implementazione dei cambiamenti da parte di Cpi collocati in piccole realtà come Enna e Ragusa, che, pur nella diversità dei contesti economici di riferimento, hanno saputo incarnare in tempi rapidi il nuovo ruolo affidato.

Tale circostanza testimonia la sussistenza di fiducia in ordine alle modalità con cui tali attori affronteranno le sfide future di implementazione delle politiche attive del lavoro che si rendono necessarie a seguito dell'approvazione dei decreti attuativi del Jobs Act. Al contempo emerge un grado di persistente fiducia nel ruolo della formazione professionale del personale basata su substrati teorici e carente di un confronto con la pratica quotidiana del lavoro.

Di certo gli attori dei Cpi presi in considerazione valutano GG come l'occasione ideale per affrontare la nuova cultura delle riformate politiche attive del lavoro e i nuovi strumenti su cui questa troverà applicazione, in primis il contratto di ricollocazione. Questa nuova cultura, basata su un concetto elastico di workfare (Handler 2004, Freedland, Craig, Jacqueson, Kountouris 2007) condivide fasi procedurali speculari a quelle previste da GG, richiedendo ai Cpi la messa in atto di ogni attività che va dalla presa in carico, alla profilazione, sino alla (ri)collocazione all'interno del mercato del lavoro dell'utente (Sol, Westerveld 2005).

### *Conclusioni*

I Cpi hanno costituito forse l'anello più debole di quel processo di riforme sui Spi che è apparso per molti aspetti incompiuto (Pirrone, Sestito 2006). Incompiuto risultava certamente per l'attore pubblico il passaggio da una funzione collocativa a



una logica di servizio per l'utenza (lavoratori e imprese). Mentre la regionalizzazione andava più spedita di quanto previsto dal legislatore, a causa di inattuate indicazioni -che pure erano presenti- sulla riforma del titolo V in merito a un ruolo di coordinamento, sistematizzazione informativa e monitoraggio che dovevano restare allo Stato e che invece di fatto non sono state realizzate. Conseguentemente i ritardi nel processo di riforma dei Spi assumevano i tratti di un dualismo territoriale, con il solito ritardo delle regioni meridionali (in particolare la Sicilia) su quelle settentrionali. L'impianto normativo della GG ha segnato un cambiamento di traiettoria in due direzioni: una parziale ri-centralizzazione (in cui le regioni, pur avendo ampi spazi di scelta e operatività, sono organismi intermedi); un ruolo baricentrico dei Cpi. Un nuovo indirizzo che, complessivamente assestandosi dopo l'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della legge sul Jobs Act, ha posto i Cpi come enti di snodo tra le politiche passive e le politiche attive del lavoro, affidando agli stessi il ruolo di *labour market conductors* (Leroy, Struyven 2014).

In questo senso la GG, nella sua declinazione nazionale, scommetteva proprio su quello che costituiva l'elemento di maggiore debolezza dei Spi, in un investimento istituzionale che è apparso a molti osservatori un vero azzardo. Le evidenze empiriche qui riportate e tratte da una ricerca svolta nella Regione Sicilia (Avola et al. 2016a, 2016b), una delle più sfavorite, anche per le condizioni dei Cpi, mostrano invece un quadro differente. Come abbiamo osservato, l'implementazione di GG ha determinato la necessità/costituito l'opportunità di operare una riorganizzazione interna che non era affatto scontata e a esito della quale i Cpi hanno assunto un assetto più idoneo a svolgere le funzioni di erogatori di servizi per i giovani e per le imprese.

I casi di studio hanno messo in evidenza che la portata dei cambiamenti organizzativi è stata differente in ragione delle condizioni di origine dei Cpi. I mutamenti organizzativi sono stati più contenuti a Ragusa, dove gli squilibri fra il personale dipendente in relazione al bacino di utenza erano minori e dove vi era già un maggiore orientamento all'erogazione dei servizi e al rapporto con l'utenza. Un impatto più consistente si è osservato nei Cpi dell'area metropolitana di Catania, centri che possono contare su una stabilità operativa ulteriormente supportata da un livello provinciale di coordinamento nella direzione dei servizi. Mentre la portata del cambiamento appare massima nel caso di Palermo, dove vi era un grave sottodimensionamento dell'organico (per larga parte con basse credenziali educative e basso livello di inquadramento) e un debolissimo orientamento alla relazione con il pubblico. Anche sul piano dei rapporti con altri soggetti istituzionali per la promozione della misura, i modelli appaiono diversificati sul piano territoriale. Il modello di Ragusa (ma anche di Enna), è forse quello in cui lo sforzo del dirigente del Cpi nella promozione di una rete di attori è stato più intenso, ma che ha anche trovato negli interlocutori mobilitati una sensibilità che ha consentito la formalizzazione e istituzionalizzazione della rete intorno al ruolo della Camera di Commercio. Anche a Catania i Cpi sono stati un motore di animazione di una rete che ha forse assunto un livello inferiore di istituzionalizzazione ma che ha visto una convinta attivazione da parte delle associazioni di categoria. Infine, il caso di Palermo è quello in cui la gran parte delle funzioni di promozione della misura sono avvenute per opera dei soggetti promotori di specifiche misure, mentre il Cpi sembra essere stato interamente assorbito dagli sforzi organizzativi interni.

Le condizioni di origine dei Cpi, tuttavia, non bastano a spiegare, da sole, la variabilità che abbiamo rilevato nei casi osservati. Emerge infatti un significativo ruolo di agenzia svolto a un doppio livello: i dirigenti dei vari Cpi che hanno innestato sulla concreta operatività degli uffici, e dei rapporti con altri attori del territorio, quello slancio di rinnovamento contenuto nelle indicazioni politiche generali impresse dall'assessore; e quest'ultimo che, oltre a promuovere una sterzata verso la strada poco conosciuta e accidentata del finanziamento dei tirocini, ha anche saputo creare con la dirigenza amministrativa e con i dirigenti dei servizi un clima di motivazione e di condivisione degli obiettivi che hanno assicurato maggiore efficacia al cambiamento avviato. Si è trattato dunque del convergere nella figura dell'assessore del ruolo di *imprenditore* ma anche di *leader* dell'innovazione (Capano 2009), nel quadro però di una *leadership condivisa*, cioè di attività «collettiva che coinvolge diversi individui a diversi livelli istituzionali, nelle diverse fasi del processo di policy e nei diversi tempi che caratterizzano il policy making» (ibidem, 10). Un grado di coinvolgimento-partecipazione all'innovazione della policy da parte dei dirigenti dei Cpi, che è stato minore nel caso di Palermo, dove un elevato turn-over di dirigenti ha privato la struttura di una figura chiave specie nelle fasi iniziali della policy.

Seppure con sfasature temporali e con una certa variabilità territoriale, tutti i Cpi osservati hanno conosciuto un'evoluzione rispetto alla condizione originaria che ha coinvolto il loro assetto organizzativo, che ha accresciuto le loro competenze relazionali e che ha determinato una complessiva crescita istituzionale.

Innumerevoli sono state le criticità emerse. Gli effetti positivi, però, sembrano prevalenti. Innanzi tutto, GG ha rappresentato la prima vera occasione per i Cpi siciliani di essere protagonisti delle politiche attive del lavoro, di poter avere in mano uno strumento per interloquire con la propria utenza. L'opportunità di estendere la platea effettiva dei beneficiari dei propri servizi, non più limitati a quelli tradizionali burocratico-certificatori, diventa il refrain che accumuna il pensiero di tutti i referenti dei Cpi intervistati, consapevoli probabilmente della necessità di investire su una nuova reputazione che li possa riaccreditare nei confronti della forza lavoro e, soprattutto, delle imprese. Sentirsi utili, ascoltati dai propri interlocutori, ha finito per dare una scossa al personale, finalmente stimolato a mettersi in gioco, a investire nel proprio lavoro, ad auto-formarsi, a rivestire un ruolo attivo nei confronti di un'utenza interessata a interfacciarsi con uffici per richiedere servizi più complessi. GG si è insomma inserita, accelerandolo, in un percorso di rinnovamento che i Cpi, per lo meno alcuni di essi o comunque le componenti interne più attive, avevano già intrapreso da tempo.

La conclusione cui giunge questa ricerca è che la GG ha destato un processo di attivazione dei Cpi che in alcuni casi è stato interpretato con uno spirito più pro-attivo, in altri più reattivo dinnanzi all'emergenza, ma che ha generalmente corrisposto a un cambiamento rispetto al più recente passato, nella direzione di un più compiuto passaggio al ruolo del soggetto pubblico di erogatore dei servizi. Un effetto di quella "capacity building" con cui si è caratterizzata la GG con riferimento agli attori istituzionali chiamati ad attuare gli interventi (Vesan 2015).

Quanto però questo cambiamento possa consolidarsi non è facile dire, non in un arco di tempo così limitato. Partendo infatti dalla distinzione fra *processi* ed *esiti*

del cambiamento (Streeck e Thelen 2005), compiute valutazioni sull'esito delle innovazioni introdotte necessiterebbero di un arco di tempo più ampio, secondo alcuni almeno decennale (Sabatier 1988). In un periodo di osservazione contenuto era però possibile cogliere i processi innovativi, l'intenzionalità e i fattori di agenzia che li hanno determinati, che hanno generato la spinta al cambiamento. Di certo, se GG ha rimesso i Cpi al centro del sistema, come quando nel passato gestivano il collocamento, e ha contribuito a creare le basi per una nuova legittimazione del loro ruolo come intermediari credibili nel mercato del lavoro regionale, che questo patrimonio non vada disperso, dipenderà in larga misura dalla possibilità di procedere nella direzione avviata con un'agenda ben precisa, con strumenti adeguati, anche in ragione di una situazione macro-economica che resta ancora eccezionale. Così come appare ai più necessario insistere sulle sinergie tra pubblico e privato che GG ha certamente rafforzato ma che occorre mettere a sistema.

*Appendice - Interviste realizzate*

## Area di Palermo:

- 1) Dirigente Cpi di Palermo
- 2) Ex dirigente Cpi di Palermo
- 3) Funzionario Cpi di Palermo, coordinatore del gruppo di lavoro sui tirocini
- 4) Funzionario Cpi di Palermo, ex coordinatore del gruppo di lavoro sui tirocini
- 5) Responsabile Cna per GG (Ente promotore misure GG)
- 6) Responsabile Evergreen (Ente promotore misure GG)
- 7) Presidente Fondazione consulenti per il lavoro Palermo (Ente promotore misure GG)
- 8) Presidente Asterisco (Ente promotore misure GG)
- 9) Socio Send (Ente promotore misure GG)

## Area di Catania:

- 1) Dirigente Cpi di Catania
- 2) Dirigente Cpi di Tremestieri Etneo
- 3) Collaboratore Cpi Catania, coordinatore attività GG
- 4) Collaboratore Cpi Catania, responsabile monitoraggio e aggiornamento statistiche GG
- 5) Referente Eures provincia di Catania
- 6) Dirigente Cna (Ente promotore misure GG)
- 7) Dirigente Confcommercio (Ente promotore misure GG)
- 8) Responsabile GG del Servizio Placement dell'Università di Catania (Ente promotore misure GG)
- 9) Responsabile stage e tirocini del Servizio Placement dell'Università di Catania (Ente promotore misure GG)

## Area di Enna e Ragusa:

- 1) Dirigente Cpi Enna
- 2) Dirigente Cpi Ragusa
- 3) Funzionario Camera di Commercio di Enna
- 4) Funzionario Camera di Commercio di Ragusa
- 5) Funzionario Confindustria Enna
- 6) Responsabile Ramstad Ragusa

*Riferimenti bibliografici*

Alaimo A. (2015), *Sostegno all'occupazione giovanile, politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: verso nuovi livelli di cooperazione e integrazione a livello europeo*, in «Rivista Italiana di Diritto del Lavoro», 3.

Alaimo A. (2012), *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali». Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», 3.

Arcidiacono D., Avola M., Briulotta T., Palidda R. (2011), *Servizi per l'impiego e regolazione del mercato del lavoro in Sicilia*, Roma: Ediesse.

Avola M., Azzolina L., Cuttone M. (2016a), *Garanzia Giovani in Sicilia: le ragioni di un'impresa titanica*, in «Strumenti Res», 2.

Avola M., Azzolina L., Cuttone M., Reyneri E. (2016b), *La Garanzia Giovani in Sicilia. Un'occasione per affrontare la disoccupazione giovanile e innovare i servizi per l'impiego*, Working Paper Res, 2.

Barbier J.C. (2005), *Attivazione*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1.

Bresciani P.G., Sartori A. (2015), *Innovare i servizi per il lavoro: tra il dire e il fare. Apprendere dalle migliori pratiche internazionali*, Milano: Franco Angeli.

Burroni L. (2016), *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, Bologna: Il Mulino.

Capano G. (2009), *Tra leadership e tempo. Le dimensioni sfuggenti del cambiamento delle politiche*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3.

Caruso B., Cuttone M. (2016), *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in «Diritto delle Relazioni Industriali», 1.

Corradini S., Orientale Caputo G. (2016), *New tools of labour policies and old social risks: Youth Guarantee and unemployment tackling in Italy*, in «Sociologia del Lavoro», 141.

Di Domenico G., Spattini S. (2008, eds.), *New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public Employment Services and Market for Private Stakeholders?*, The Hague: Kluwer Law International.

European Commission (2009), *The role of the Public Employment Services related to "Flexicurity" in the European Labour Markets*, Brussels.

Ferrera M. (2012), *Le politiche sociali*, Bologna: Il Mulino.

Freedland M., Craig P., Jacqueson C., Kountouris N. (2007), *Public Employment Services and European Law*, Oxford: Oxford University Press.

Gazier B., Gautié J (2009), *The “Transitional Labour Markets” Approach: Theory, history and Future Research Agenda*, Documents de Travail du Centre d’Economie de la Sorbonne.

Giubileo F. (2013), *Il Modello di Welfare occupazionale in Lombardia. Modello di governance dei servizi pubblici per l’impiego realizzato in Lombardia*, Bologna: Emil.

Goetschy J. (1999), *The European Employment Strategy: Genesis and Development*, in «European Journal of Industrial Relations», 5(2).

Gualmini E., Rizza R. (2013), *Le politiche del lavoro*, Bologna: Il Mulino.

Gualmini E., Rizza R. (2011), *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in «Stato e Mercato», 92.

Handler J.F. (2004), *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe. The Paradox of inclusion*, Cambridge: Cambridge University Press.

Leroy F., Struyven L. (2014, eds.), *Building Bridges. Shaping the future of public employment services towards 2020*, Brugge: Die Keure.

Madsen P.K (2004), *The Danish model of “flexicurity”: experiences and lessons*, in «Transfer», 2.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2013), *Garanzia Giovani. Piano di attuazione nazionale*, Roma.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2001), *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e un lavoro di qualità*, Roma.

Pastore F. (2015), *The European Youth Guarantee: labor market context, conditions and opportunity in Italy*, in «Iza Journal of European Labor Studies», 4.

Pirrone S., Sestito P. (2006), *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna: Il Mulino.

Sabatier P.A. (1988), *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning therein*, in «Policy Science», 21(2).

Sartori A. (2013), *Servizi per l’impiego e politiche dell’occupazione in Europa. Idee e modelli per l’Italia*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

Scarpetti G. (2006), *Caratteristiche e funzionamento dei servizi per l’impiego nelle aree Obiettivo 1. Rilevazione 2004*, Roma: Isfol, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l’impiego, 4.

Schmid G. (1995), *Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy*, in «Economic and Industrial Democracy», 16(3).

Seghezzi F. (2016), *I dieci motivi per cui Garanzia Giovani non decolla*, in Rosolen G., Seghezzi F. (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, Adapt Labour Studies e-book series n. 55.

Sol E., Westerveld W. (2005, eds.), *Contractualism and Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*, The Hague: Kluwer Law International.

Streeck W., Thelen K. (2005, eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.

Varesi P.A. (1997, a cura di), *I servizi per l'impiego. Un nuovo ruolo delle strutture pubbliche nel mercato del lavoro*, Milano: Franco Angeli.

Varesi P.A. (2005), *La disciplina della mediazione tra domanda e offerta di lavoro*, in Belloni M., Carcano M., Reyneri E. (a cura di), *Servizi al lavoro. Come si cerca, si trova lavoro e efficacia dei servizi per l'impiego*, Milano: Franco Angeli.

Vesan P. (2014), *La Garanzia Giovani: Una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia?*, in «Politiche Sociali», 3.

Vesan P. (2015), *Lost in implementation? Limiti e prospettive della Garanzia Giovani in Italia*, in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Wilthagen T. (1998), *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, WZB Discussion Paper, FS I 98-202.

Wilthagen T., Tros F. (2004), *The concept of "flexicurity": a new approach to regulating employment and labour markets*, in «Transfer», 2.

