

***VERSO UNA VALUTAZIONE DI PROCESSO
DELL'IMPLEMENTAZIONE
DEI NUOVI SERVIZI PER L'IMPIEGO***

Michela Vecchia

PROGETTO VALUTAZIONE
VIA NIZZA, 18
10125 TORINO

MARZO 2000

Relazione preparata per il III Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione "*Verso la costruzione dell'identità professionale dei valutatori nel pluralismo disciplinare e metodologico*", 23-25 marzo 2000, Torino.

Commenti ed osservazioni sono molto graditi e possono essere inviati all'autrice utilizzando l'indirizzo e-mail mvecchia@prova.org

INDICE

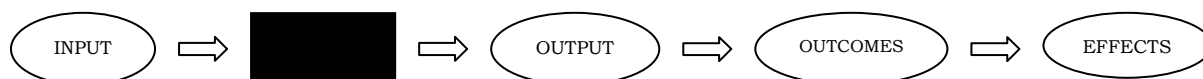
1. Introduzione	p. 3
2. L'analisi di processo	p. 4
2.1 Elementi caratterizzanti	p. 4
2.2 Quali tecniche di ricerca per l'analisi di processo	p. 7
3. Perché un'analisi di processo dell'implementazione dei nuovi Centri per l'Impiego?	p. 9
3.1 Il quadro normativo di riferimento: il decreto legislativo n. 469/97 e la legge regionale piemontese	p. 10
3.2 Il disegno della ricerca	p. 12
Bibliografia	p. 15

Questa relazione si compone di una prima parte, di tipo più teorico-metodologico, dedicata all'analisi di processo, e di una seconda parte centrata sulle ipotesi fino a questo momento formulate per la conduzione di una ricerca pilota relativa all'implementazione dei nuovi Centri per l'Impiego nelle otto province piemontesi.

1. INTRODUZIONE

Quando si parla di valutazione, ci si riferisce generalmente ad un'attività di ricerca che si concentra sul rapporto che si crea tra i vari elementi che compongono un'azione pubblica (obiettivi, mezzi, risultati), per studiarne l'efficacia (produce gli effetti desiderati) e l'utilità (produce effetti che rispondono a problemi esistenti; concorre alla risoluzione del problema individuato)¹.

Lo schema concettuale che (esplicitamente o implicitamente) sta dietro a gran parte della valutazione è quindi il seguente:



La valutazione di programmi² quasi sempre consiste, infatti, nel dare giudizi sui costi delle attività (confrontando *input* e *output*) e sulle caratteristiche dei prodotti (*output*), e può includere la misurazione della *performance* del programma (risorse finanziarie, risultati) ed il *test* di nessi causali tra questi tre elementi.

Quello che spesso (o quasi sempre) si trascura in questo tipo di analisi è la “*black-box*” (che nella figura abbiamo indicato con il rettangolo nero), che rappresenta il processo di trasformazione delle risorse in prodotti e risultati.

L'**analisi di processo** presta attenzione proprio a come funziona la “*black-box*” e non a quello che essa produce. L'analisi di processo, infatti, essendo un metodo di osservazione “continuativa” ed eminentemente qualitativa non studia il prodotto finale a cui l'implementazione di un determinato intervento conduce, ma focalizza la sua attenzione sulle modalità di sviluppo ed implementazione delle politiche pubbliche (dalle tappe iniziali – formulazione della legge e della regolamentazione – fino alla reale offerta di servizi – passando ovviamente per le fasi intermedie relative alle procedure amministrative o di fornitura del servizio). Questo tipo di analisi cerca di spiegare e descrivere quanto l'implementazione sia vicina o si discosti dal disegno originale (di *policy*), e ricerca i motivi delle discrepanze tra il disegno e la messa in atto di un programma.

La sua prima funzione è essenzialmente descrittiva e permette di esplicitare gli elementi che compongono il processo di implementazione: le risorse messe in gioco, le strategie adottate dagli attori coinvolti, le modalità di attuazione, le diverse forme che può assumere il servizio/intervento se attuato in luoghi e strutture differenti. Solo nel momento in cui si voglia eventualmente confrontare quanto realizzato con quanto programmato, comprendere le ragioni del *gap* che si viene a creare tra questi due momenti, identificare gli ostacoli e le modalità adottate per superarli, si passa ad un esercizio più propriamente valutativo finalizzato a dare suggerimenti per migliorare le cose.

¹ N. Stame, 1998

² Con il termine programma intendiamo un set di risorse e attività dirette a raggiungere un insieme di obiettivi.

2. L'ANALISI DI PROCESSO

2.1 ELEMENTI CARATTERIZZANTI

L'**analisi di processo** si concentra sul modo in cui gli attori coinvolti nell'attuazione (generalmente amministratori ed operatori) attribuiscono significato alle indicazioni che provengono dal livello del *policymaking* e come essi trasformano le idee (di *policy*) in azioni orientate ad uno scopo (obiettivo/i del programma). L'analisi di processo verifica che cosa è il programma e se questo viene gestito o meno nel modo previsto rispetto al *target* di utenti e nelle modalità di erogazione. La sfida analitica è quella di capire che cosa viene prodotto, in che modo e perché. I dati di processo, inoltre, sono utili nel caso in cui ci si trovi ad esprimere giudizi su programmi che si compongono di differenti interventi e vengono implementati in luoghi diversi. Questi tipi di programma, infatti, spesso non hanno un unico punto di arrivo (per quanto riguarda l'impatto), ma esiti multipli in momenti (temporali) differenti.

L'analisi di processo punta ad aprire la "*black-box*" che sta dietro all'etichetta di un programma per rivelare la sua implementazione in situazioni operative reali e a rispondere a tre domande chiave:

1. qual è il disegno/l'idea originaria del programma?
2. come viene realmente attuato?
3. perché esistono dei *gap* tra l'idea originaria e la sua attuazione?

Per dare una risposta al primo dei tre interrogativi è essenziale esplicitare le componenti specifiche del programma. Una descrizione completa delle componenti del programma, infatti, è il fondamento per giudicare la messa in atto dello stesso. Le componenti sono le strategie, le attività, i comportamenti, le risorse necessarie per sviluppare il programma, unitamente alla specificazione dei destinatari attesi e delle procedure di implementazione previste.

Schema 1 – Alcune delle componenti specifiche di un programma

<p><u>obiettivo dichiarato del programma</u></p> <ul style="list-style-type: none">• problema individuato• risorse messe in campo• obiettivi da raggiungere <p><u>contesto considerato</u></p> <ul style="list-style-type: none">• tipi di strutture operative che forniranno il servizio e loro caratteristiche• contesto (rete di servizi) <p><u>destinatari attesi</u></p> <ul style="list-style-type: none">• caratteristiche di <i>background</i> appropriate per il programma• requisiti di elegibilità• meccanismi di reclutamento• processo di selezione <p><u>erogazione prevista</u></p> <ul style="list-style-type: none">• chi è incaricato di fare che cosa• quale tipologia di personale (con quale <i>background</i> e quali <i>skill</i> professionali) sarà coinvolta nell'implementazione del programma• quali saranno le risorse materiali necessarie all'implementazione del servizio• informazioni e sistema informativo
--

Il numero di componenti del programma diventa un indicatore della complessità di quest'ultimo e permette di sviluppare una lista degli elementi chiave per l'analisi della sua implementazione. Quando il valutatore deve listare le componenti specifiche di un programma dovrebbe sempre tenere conto dei seguenti criteri:

- specificare le attività sotto forma di comportamenti osservabili piuttosto che sotto forma di obiettivi o appelli generici a “fare delle cose” (ad esempio “assicurare ...”, “garantire ...”);
- assicurarsi che ognuna delle componenti sia distinguibile dalle altre in modo che ognuna possa essere osservata separatamente;
- includere tutte le attività/le risorse (anche materiali) che si intendono utilizzare per l’implementazione del programma;
- identificare gli aspetti del programma che prevedono un possibile adattamento al “*setting*” e quali, invece, devono essere implementati secondo il disegno originario (di *policy*).

Ogni programma, o meglio l’attuazione di un programma, trae origine da un mandato (generalmente impartito da un livello gerarchicamente superiore) ed è visto come un modo per attuare un “valore” (ridurre il tasso di disoccupazione, migliorare la qualità della vita dei cittadini, ...). Molto spesso, però, i modi per attuare questo “valore” sono definiti intorno a priorità di tipo politico e gli eventi desiderati (obiettivi da raggiungere) sono indicati in modo molto generico o non omogeneo. In ogni caso essi sono formulati in modo idealistico e spesso si trascura il fatto che il programma verrà implementato all’interno di vincoli dettati da difficoltà di tipo burocratico o, più semplicemente, di tipo organizzativo. La visione di uno stesso programma non è sempre univoca: gli operatori (che devono realizzarlo) sviluppano idee diverse e talvolta contrastanti su come esso dovrebbe funzionare e sulle sue priorità³. Per quanto il programma sia costruito “puntualmente” possono sorgere difficoltà oggettive che richiedono di cambiarne le componenti.

Proprio alla luce di questi fattori, è importante, nel corso dell’analisi di processo, dare una risposta alla seconda domanda chiave (*come viene realmente attuato il programma?*). Per fare ciò è necessario focalizzare l’attenzione su “elementi di funzionamento” propri dell’implementazione. Gli interrogativi che dovranno guidare l’analisi in questa fase faranno pertanto riferimento allo sviluppo reale delle attività, alle risorse messe in campo e al loro utilizzo, alle caratteristiche dell’organizzazione incaricata dell’implementazione, alle capacità professionali e ai comportamenti degli operatori, agli ostacoli incontrati e alle soluzioni di volta in volta adottate.

Gli eventi che interessano l’analisi di processo sono, quindi, quelli che si riferiscono ai modi reali di operare del programma.

Schema 2 – Come articolare le domande sull’implementazione

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • come si sta sviluppando il programma? quali sono le condizioni organizzative in cui il programma viene attuato? • le attività sono state attuate nei tempi previsti? se no, perché? • le risorse messe a disposizione sono sufficienti ed adeguate? • il personale coinvolto è adeguato? quali sono i ruoli attribuiti ai diversi operatori e quali le responsabilità? • quali sono le condizioni dell’ambiente, le caratteristiche dell’organizzazione, degli operatori, che facilitano o ostacolano l’implementazione? • la popolazione <i>target</i> (individuata dal programma) è realmente raggiunta? • quale tipo di informazione ricevono gli utenti ed in che modo accedono al servizio? • esistono delle interazioni o collaborazioni con altre strutture? |
|--|

La terza domanda (*perché esistono dei gap tra l’idea originaria di policy e la sua implementazione reale?*) che informa l’analisi di processo nasce invece da una constatazione molto semplice. In generale i legislatori, in quanto *policymaker*, determinano le “grandi” questioni degli obiettivi nazionali “a tavolino”, mentre l’amministrazione è chiamata a determinare i mezzi necessari a trasformare questi

³ M. Niero, 1995

obiettivi in azioni pratiche. Molto spesso, però, la rispondenza tra idee ed azioni non risulta perfetta: pare che le buone idee politiche si frantumino contro gli scogli dell'amministrazione e anche la letteratura in materia (specialmente negli Stati Uniti) ha documentato la crescente frustrazione provocata dall'apparente non corrispondenza tra le azioni dell'amministrazione ed il mandato ad essa attribuito dal livello politico. Emblematico di questa percezione è il titolo di un'opera che Wildavsky pubblicò (con Pressman) nel 1973: *“Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; or Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of The Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes”*. Tra le “grandi aspettative” e le “speranze rovinate” si colloca il terreno dell'implementazione, la cosiddetta “black-box” nella quale le idee di *policy* vengono inghiottite per riemergere sotto forme irriconoscibili, se non per scomparire completamente.

Il problema centrale dell'analisi di processo (sotto questo aspetto) è quello di determinare come le amministrazioni possano rispondere agli intenti legislativi e trasformare le idee di *policy* in azioni pratiche. Le questioni rilevanti cui dare una risposta sono pertanto: che cosa giustifica le “grandi aspettative” dei *policymaker* e la loro corrispondente delusione a livello dell'amministrazione (*policy deliverers*) che “rovina le speranze”? Se il livello amministrativo è la tomba delle buone intenzioni, esso è la causa di morte o semplicemente il luogo dove questa avviene?

In molti casi si rileva come il livello della *policy* sia intriso di ambiguità, obiettivi conflittuali ed incertezze. Un'attenta analisi dei testi legislativi rivela come, in un sistema pluralistico, sia strategica la “sovrasemplificazione” dei problemi, la risoluzione (apparente) degli stessi ed il mascheramento di obiettivi conflittuali al fine di costruire una maggioranza legislativa o, più semplicemente, il consenso. Questi testi tendono ad essere “creature del compromesso” in cui l'inconsistenza, l'ambiguità ed i dettagli taciuti costituiscono un prezzo necessario.

In questo modo il livello politico differisce e delega il conflitto dove possibile, preferendo delegare la sua risoluzione “*as far down the line as possible*”⁴. Nel processo di conversione di un programma in azione amministrativa, le agenzie incaricate dell'implementazione devono, in un certo senso, scegliere tra obiettivi conflittuali e specificare elementi di *policy* astratti.

Il livello politico, preferendo molto spesso evitare il conflitto nel momento del *policymaking* per delegarlo verso il basso, attribuisce un certo grado di discrezionalità ai livelli istituzionali sottostanti e al livello amministrativo più operativo.

In questa accezione, l'analisi di processo è quella che negli Stati Uniti viene definita da alcuni autori “*street-level analysis*”⁵ che dedica attenzione ai modi in cui i “*policy deliverers*” lavorano. La sfida è quella di analizzare la natura della “*policy* come viene prodotta”; capire come i livelli bassi dell'amministrazione rispondono alla logica strutturale delle condizioni dello *street-level*. Se la *policy* non può essere ideata in modo più semplice, o in modo abbastanza semplice da permettere una sua standardizzazione, allora ha senso riconoscere la discrezionalità come intrinseca e necessaria alla messa in atto (implementazione) della *policy* stessa. La *street-level analysis* aiuta a sottolineare i *gap* critici nella comprensione di una *policy* e nel suo funzionamento. Questo approccio è particolarmente utile quando l'implementazione di una politica prevede cambiamenti a livello di pratica organizzativa, discrezionalità da parte degli operatori e decisioni complesse in contesti di ambiguità ed incertezza. La *street-level analysis* fornisce una strategia per separare i POLICY FACTS (modalità di implementazione di un determinato programma) dalla POLICY FICTION (intententi retorici o ascritti ad una *policy*)⁶.

⁴ E.Z. Brodtkin, 1999

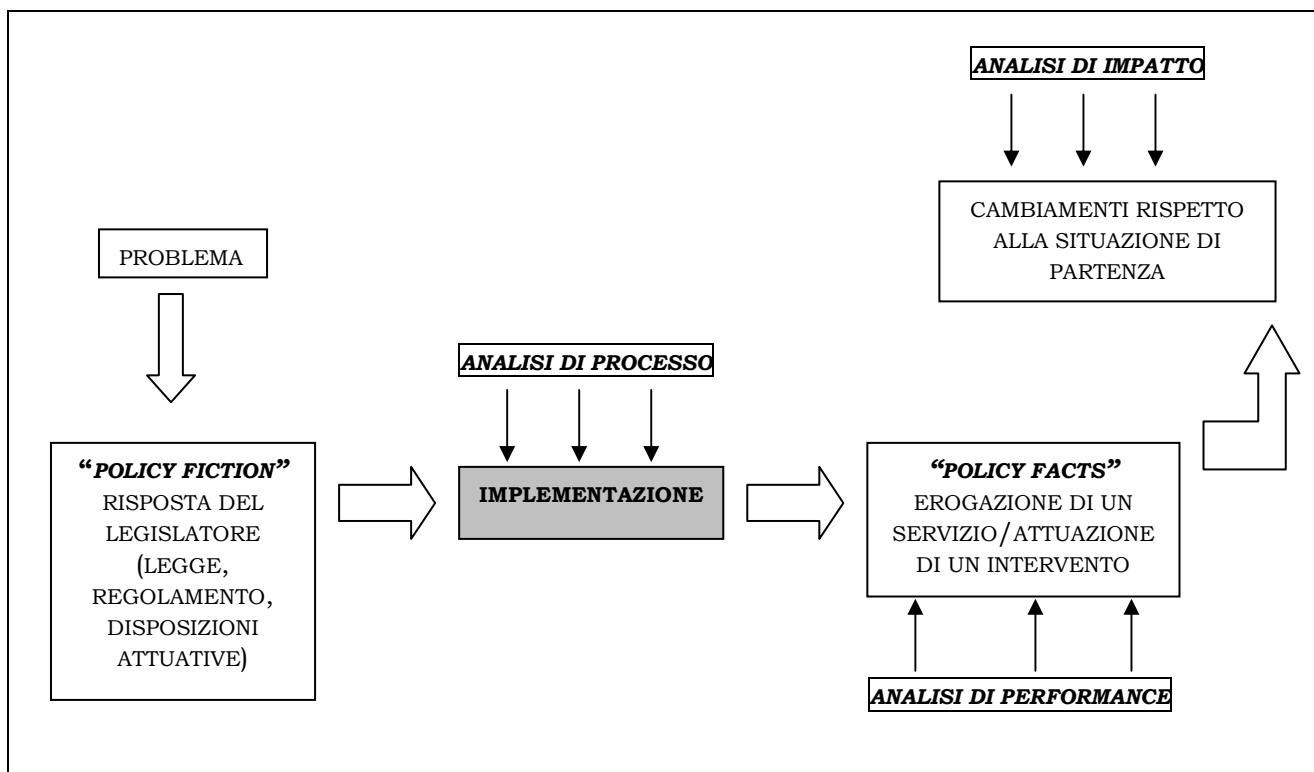
⁵ E.Z. Brodtkin, 1999

⁶ E.Z. Brodtkin, 1999

Un errore che si commette frequentemente quando si pratica la ricerca valutativa è quello di dare importanza unicamente all'organizzazione in forma di dati numerici ad elementi quali gli utenti, le pratiche, le risorse assegnate, ... Questi dati spesso possono rivelare poco (o quasi nulla) se la domanda che ci si pone è se il servizio sta raggiungendo le persone giuste, se quelle persone stanno ricevendo il giusto trattamento ed in che modo quello stesso servizio viene erogato in luoghi diversi. La *street-level analysis* permette molto spesso di andare oltre le categorie formali e di verificare, nella realtà dei fatti, che cosa è una determinata *policy*. Molto spesso ci si rende conto che le discrepanze che si rilevano nella traduzione di una *policy* in azione sono comprensibili se osservate come risposte alle condizioni organizzative nelle quali si sviluppa l'implementazione.

Al termine di questa disamina sull'analisi di processo, proponiamo uno schema riassuntivo (fig. 1) che permette di collocare l'analisi di processo all'interno dell'intero ciclo valutativo di un programma. E' bene sottolineare a questo punto, che l'analisi di processo è un momento della valutazione: lo scopo dell'analisi di processo non è quello di attribuire causalità e per questo, gli studi relativi all'implementazione di un programma non possono soppiantare la ricerca di tipo sperimentale o quasi sperimentale. I risultati dell'analisi di processo condotta in una o più strutture organizzative non forniscono le basi per una generalizzazione di questi ultimi all'universo. E' comunque bene tenere in considerazione il fatto che l'analisi di processo può essere un complemento dell'analisi di impatto soprattutto per quanto riguarda la spiegazione di effetti indesiderati o inattesi di un determinato intervento.

Fig. 1 – La collocazione dell'analisi di processo nel processo valutativo



2.2 QUALI TECNICHE DI RICERCA PER L'ANALISI DI PROCESSO

L'analisi di processo, in generale, combina tecniche di intervista ed osservazione per esaminare la relazione che esiste tra la struttura organizzativa (in cui viene implementata una determinata azione) e le pratiche messe in atto per implementare la *policy*. L'uso di un processo interattivo di intervista ed osservazione consente di rilevare delle

“possibilità” piuttosto che ricercare la conferma di relazioni ipotetiche tra variabili conosciute e quantificabili.

Generalmente i casi da analizzare vengono selezionati per estendere la teoria focalizzando l'attenzione su una particolare organizzazione (o parti di essa) rendendo questo tipo di analisi molto differente da quella che viene condotta attraverso campioni atti a generalizzare le osservazioni ad un'intera popolazione. L'obiettivo di questo tipo di analisi, infatti, è quello di ricostruire le pratiche delle strutture operative preposte all'implementazione di un determinato programma nella loro logica interna, piuttosto che secondo la logica del *policymaking*. Questo comporta l'analisi sistematica delle condizioni di lavoro e dei contenuti delle pratiche messe in atto nello sforzo di spiegare le forme particolari che l'implementazione può assumere in luoghi diversi.

Perseguendo questo obiettivo, l'analisi di processo combina tecniche di intervista (utilizzate spesso nella ricerca organizzativa) e tecniche di osservazione (tipiche, invece, dell'etnografia). Viene studiato il livello amministrativo/operativo “nel proprio tempo, nel proprio spazio e nel proprio habitat”⁷ nel tentativo di rendere espliciti i legami che esistono tra il mandato prescritto dalla legge o disposizione superiore, le strutture organizzative, l'interazione tra gli individui ed il prodotto delle loro azioni.

I metodi afferenti all'osservazione, in particolare, permettono di raccogliere dati sulle interazioni tra operatori, amministratori e beneficiari nel contesto specifico in cui hanno luogo. L'osservazione, rispetto ai metodi derivanti dall'intervista infatti, non dipende unicamente dalla ricostruzione che gli attori possono fare a posteriori della realtà che stanno vivendo. Interessante diventa poter non solo osservare direttamente come le persone si comportano, ma come esse comprendono e sperimentano i loro atti; confrontare che cosa le persone dicono di fare e ciò che realmente fanno.

L'intervista, invece, rappresenta la tecnica più efficace per decodificare il ragionamento e le percezioni che inducono all'azione. Come dicevamo in precedenza, diventa l'elemento principe per mettere in chiaro come gli attori trasformano le idee (di *policy*) in azioni orientate ad uno scopo.

Scendendo più nello specifico, cerchiamo ora di descrivere in forma sintetica quali sono le caratteristiche salienti delle tecniche di ricerca più comunemente utilizzate per l'analisi di processo. Tra queste, gli strumenti più utili sono:

- **l'intervista**; l'intervista permette la rilevazione di fattori associati all'interpretazione del programma e ai suoi prodotti. In particolare si utilizzano interviste semistrutturate in quanto permettono all'intervistatore di avere un certo grado di autonomia nel condurre il colloquio: egli infatti può adattare al proprio interlocutore la formulazione delle domande, chiedere e fornire chiarimenti e/o ulteriori informazioni, registrare in modo discorsivo le risposte. Allo stesso tempo l'intervistato può dare risposte tanto lunghe, dettagliate e complesse quanto desidera. Questo tipo di intervista si compone di una serie di punti, o domande o aree tematiche (che saranno quelle individuate come componenti specifiche del processo) sulle quali è necessario che l'intervistato focalizzi l'attenzione. Sotto il punto di vista metodologico, inoltre, non esistono differenze sostanziali tra il modo di condurre un'intervista in profondità e quello di raccogliere materiali attraverso l'intervista semistrutturata.
- **l'osservazione**; essa rappresenta lo strumento più appropriato per validare le informazioni raccolte attraverso le interviste. L'osservazione deve essere guidata da protocolli/griglie di osservazione (costruite anche attraverso i dati raccolti con le interviste) che permettano, nel corso dell'analisi dei dati, di comparare quanto osservato. Nel caso dell'analisi di processo, la presenza del ricercatore-osservatore sarà nota al personale dell'organizzazione oggetto di indagine (o per lo meno a buona parte di esso), ma ciò non impedirà la raccolta di dati che sono frutto delle reali interazioni che hanno luogo in quell'ambiente, delle modalità di operare di quella

⁷ E.Z. Brodtkin, 1999

determinata struttura e della capacità di risolvere i problemi/conflitti che di volta in volta si vengono a creare.

- i **focus group**; la discussione che viene generata nel corso del *focus group* (il ricercatore in questo frangente assumerà il ruolo di “facilitatore” della discussione) permette di approfondire molti temi/argomenti correlati all’implementazione. In questo caso il *focus group* consente di investigare in modo approfondito comportamenti e motivazioni complesse (che stanno alla base del processo di implementazione di un dato programma) e di rilevare come situazioni simili vengano vissute ed interpretate in modo diverso dai diversi soggetti che vi prendono parte. Ovviamente i partecipanti, che generalmente variano dalle 7 alle 12 persone, saranno tutti soggetti che a vario titolo sono coinvolti nell’attuazione del programma oggetto dell’indagine.

Combinare le tecniche precedentemente citate permette di chiarire le discrepanze esistenti tra “quello che dicono” e “quello che fanno”. Non ci si spinge però ancora a comprendere “che cosa produce queste divergenze”. Solo al termine dell’intero processo di ricerca si può tentare un “percorso a ritroso” (dalle azioni alle idee) che metta in luce le reali discrepanze che esistono tra l’idea di *policy* originaria e la reale attuazione del programma/intervento rilevando quali sono stati i nodi problematici principali e i motivi strutturali che hanno reso necessaria una “deviazione” rispetto alle intenzioni dichiarate in partenza (strutture inadeguate, aggiustamenti in corso d’opera).

3. PERCHÉ UN’ANALISI DI PROCESSO DELL’IMPLEMENTAZIONE DEI NUOVI SERVIZI PER L’IMPIEGO?

Lo studio pilota che si intende condurre sperimenterà una serie di metodologie proprie dell’analisi di processo concentrando la sua attenzione sull’implementazione dei Centri per l’Impiego nelle otto province piemontesi (Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Torino, Verbania, Vercelli) prendendo in considerazione, per ogni provincia, un numero variabile di Centri per l’Impiego a seconda della loro numerosità, delle caratteristiche del bacino d’impiego e della localizzazione sul territorio.

Dalle notizie raccolte fino a questo momento, l’implementazione dei nuovi Centri per l’Impiego sta conoscendo un processo molto lento dovuto essenzialmente a due fattori:

1. di tipo normativo: passaggi di competenze ed individuazione delle attività attribuite ai nuovi soggetti (anche perché alcune di queste funzioni vanno ad assommarsi a quelle attribuite ad altri servizi già esistenti ed operanti);
2. di tipo logistico: riconversione del personale, localizzazione dei nuovi servizi, avvio delle nuove attività.

Già solo dai due fattori precedentemente citati, appare evidente come solo un’analisi di processo (quindi un’analisi eminentemente qualitativa) consenta di mettere in luce le reali modalità di azione e le difficoltà che di volta in volta vengono incontrate e superate nella realizzazione di una riforma che coinvolge attori istituzionali precedentemente estranei a questo tipo di attività (le Province in particolare) e operatori che vedono una radicale trasformazione delle loro funzioni (sicuramente il ruolo oggi attribuito ai Centri per l’Impiego si discosta in modo vistoso da quelle che erano le competenze delle SCICA).

La riforma dei servizi per l’impiego (ed in particolare l’attivazione dei nuovi Centri per l’Impiego) coinvolge quindi un alto numero di attori in un processo di rinnovamento che pone sfide organizzativo-gestionali indubbiamente complesse. Questo intervento legislativo porta con sé una serie di elementi che lo rendono quasi un “ideal tipo” per la conduzione di un’analisi di processo. La scelta infatti di concentrare l’attenzione sull’implementazione dei nuovi Centri per l’Impiego, deriva da una serie di elementi che caratterizzano questo intervento legislativo:

- l’attuale stato di implementazione;

- il rapporto di deleghe “a cascata” che viene a crearsi tra diversi livelli istituzionali (con un susseguirsi di definizioni alquanto vaghe di compiti e funzioni);
- l’attuazione in luoghi fisici differenti (con caratteristiche organizzative, di utenti, di professionalità diverse) di uno stesso tentativo di riforma che potremmo definire “radicale” rispetto al passato.

3.1 IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO: IL DECRETO LEGISLATIVO 23 DICEMBRE 1997, N. 469 E LA LEGGE REGIONALE PIEMONTESE

Come si diceva poco sopra, a seguito del decreto legislativo n. 469/97 (*Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell’articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59*⁸), i servizi per l’impiego hanno subito (o meglio stanno subendo) una profonda trasformazione. Le competenze in materia di mercato del lavoro sono state progressivamente trasferite dallo Stato centrale alle Regioni e da queste (parzialmente) alle Province realizzando (o tentando di realizzare) un decentramento amministrativo che permettesse di adeguare le strutture operanti nel settore delle politiche del lavoro alle realtà dei mercati del lavoro locali.

Il decreto legislativo si snoda lungo quattro assi fondamentali:

1. il conferimento di funzioni amministrative e la loro ripartizione tra Stato centrale ed Enti locali;
2. la fissazione dei criteri che le Regioni devono seguire nell’emanazione delle leggi di organizzazione dei poteri loro conferiti;
3. la liberalizzazione della mediazione tra domanda e offerta di lavoro;
4. la creazione del Sistema Informativo Lavoro (SIL)⁹.

Da una prima lettura del Decreto, si può constatare come i compiti e le funzioni attribuiti siano generici e non forniscano alcun elemento di tipo operativo. Essi vengono ripartiti secondo un ordine puramente gerarchico: allo Stato centrale viene affidato un generico ruolo di indirizzo, promozione e coordinamento, mentre attraverso un sistema di deleghe, alle Regioni viene assegnato un ruolo di legislazione, organizzazione amministrativa, progettazione, valutazione e controllo dei Servizi per l’Impiego e alle Province il compito di erogare dei servizi sul territorio (Centri per l’Impiego) e di fungere da raccordo con gli altri enti locali (Comuni, Comunità Montane).

Le Regioni, con tempi di “reazione” variabili, hanno legiferato seguendo una struttura del testo legislativo molto simile al Decreto e senza differenze di rilievo tra realtà regionali. Tendenzialmente le leggi regionali si compongono di cinque punti che si riferiscono:

1. alla ripartizione delle funzioni e dei compiti tra loro e le Province;
2. alle disposizioni relative ai nuovi organismi regionali (commissioni, comitati, ...);
3. alla regolamentazione del Sistema Regionale dei Servizi per l’Impiego (Centri per l’Impiego e Ente strumentale);
4. al trasferimento del personale dallo Stato alle Regioni;
5. ad eventuali disposizione transitorie.

Anche la legge regionale piemontese (l.r. 14 dicembre 1998, n. 41) si rifà al modello sopra evidenziato e ripartisce come segue le competenze tra i due livelli istituzionali (Regione e Province).

⁸ “Il Governo è delegato ad emanare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge. Ai fini della presente legge, per “conferimento” si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti e per “enti locali” si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali”, art. 1, legge n. 59/97

⁹ M. Marocco, L. Incagli, gennaio 2000

Il testo di legge prevede infatti che la Regione svolga funzioni:

- di programmazione, indirizzo, coordinamento, valutazione del Sistema Regionale dei Servizi Pubblici per il Lavoro;
- relative alle politiche attive del lavoro con l'obiettivo di incentivare l'incontro tra domanda e offerta con riferimento all'ingresso dei giovani e dei soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro, alla riqualificazione dei lavoratori che necessitano di nuove opportunità lavorative, alla valorizzazione delle occasioni di lavoro di impresa e autonomo. In questo campo può avvalersi del supporto della Commissione regionale di concertazione, del Comitato al lavoro e alla formazione professionale e dell'Agenzia Piemonte Lavoro, per le rispettive competenze.

Essa può inoltre affidare studi e ricerche in materia di politiche del lavoro e di formazione professionale a soggetti pubblici o privati.

Nulla viene variato per quanto riguarda le funzioni dell'Osservatorio Regionale Mercato del Lavoro.

Gli atti di programmazione regionali sono due:

1. il *Programma Triennale delle Politiche Attive del Lavoro*, che attua il programma regionale di sviluppo nei settori delle politiche del lavoro e della formazione professionale indicando gli obiettivi e le strategie dell'intervento regionale, nonché le risorse che si prevede di destinarvi;
2. il *Programma Annuale*, strumento attuativo del Programma Triennale che prevede le azioni, gli obiettivi, le priorità, le risorse, i tempi di realizzazione, le modalità di raccordo con gli interventi in materia di formazione professionale.

Gli organismi istituiti a livello regionale (e che in alcuni casi sostituiscono organismi già esistenti) sono i seguenti:

- *Commissione regionale di concertazione* (istituita presso la Regione quale sede concertativa di progettazione, proposta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche regionali del lavoro e della formazione professionale);
- *Comitato al lavoro e alla formazione professionale* (istituito per rendere effettiva sul territorio l'integrazione tra politiche del lavoro, servizi per il lavoro e politiche formative a scala regionale e locale in seno alla Conferenza permanente Regione-Autonomie locali prevista con legge regionale);
- *Agenzia Piemonte Lavoro* (ente strumentale della Regione con personalità giuridica pubblica con funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio relativamente alle politiche del lavoro).

Il Sistema Informativo Regionale per il Lavoro, infine, è parte integrante del Sistema Informativo Regionale (SIRE) e riguarda l'acquisizione, elaborazione e congruità dei dati relativi ai flussi di domanda e offerta e le dinamiche della popolazione che studia o si forma sul territorio regionale.

Le competenze, invece, che la Regione delega alle Province sono le seguenti:

- la costituzione ed organizzazione dei Centri per l'Impiego;
- le funzioni e i compiti relativi al collocamento;
- la gestione ed erogazione dei servizi individuali e collettivi connessi al collocamento (informazione, orientamento, preselezione, incontro tra domanda e offerta di lavoro);
- la gestione ed erogazione dei servizi connessi alle funzioni e compiti relativi alle politiche attive del lavoro ad eccezione di quelle che richiedono l'unitario esercizio regionale;
- l'individuazione di opportuni strumenti di raccordo con gli altri Enti locali al fine di rappresentare adeguatamente le esigenze delle comunità nell'ambito del Comitato al lavoro e formazione professionale e per garantire la partecipazione degli stessi all'individuazione degli obiettivi e all'organizzazione dei servizi dei Centri per l'Impiego.

Per quanto riguarda i Centri per l'Impiego, è la Giunta regionale a definire i bacini provinciali per la loro istituzione tenendo conto del limite minimo di abitanti, delle esigenze socio-geografiche degli utenti e della specificità della città capoluogo di regione

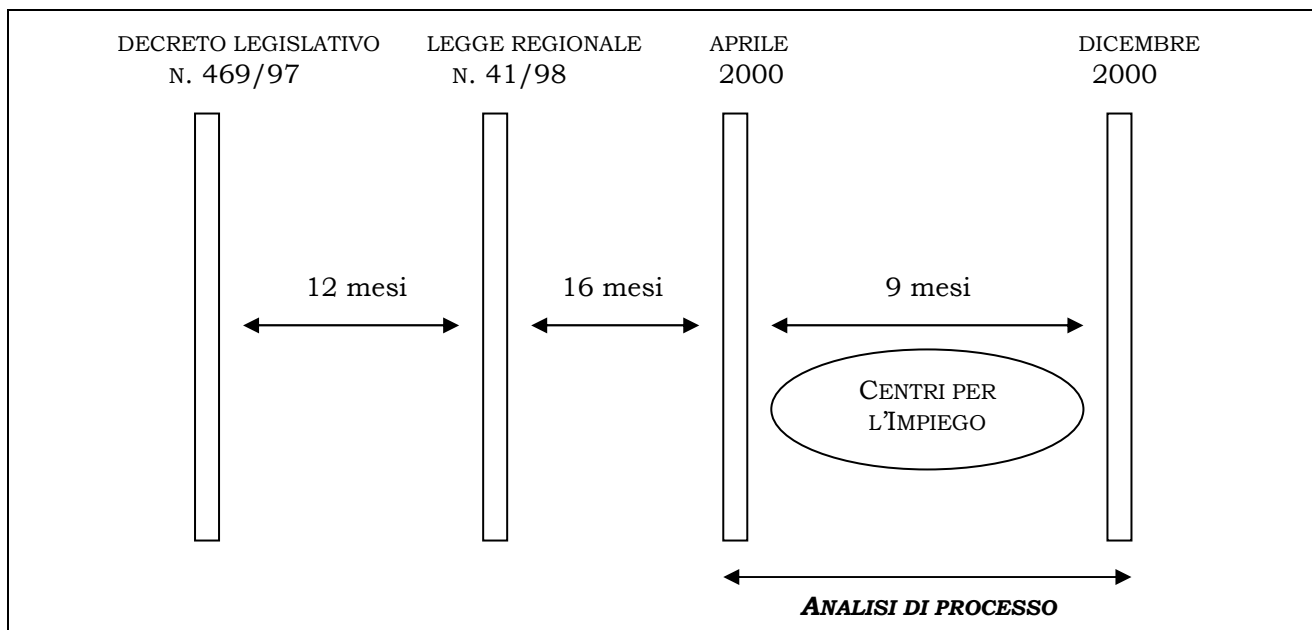
Quello che si nota immediatamente nel testo legislativo è una certa difformità nell'attribuzione dei ruoli/compiti. Da una parte l'evidente "fumosità" delle competenze regionali (un grosso contenitore nel quale non si sa bene che cosa verrà collocato), dall'altro un'ingannevole concretezza delle funzioni trasferite alle Province. Questa concretezza pare infatti nascondere degli obiettivi molto generici (*policy fiction*) ed una totale assenza di indicazioni operative e strumenti (fatto salvo il passaggio di personale) per l'implementazione. Ancora una volta i *policy facts* (la reale attuazione dell'intervento) viene rimandata ai livelli più operativi della gerarchia amministrativa.

3.2 IL DISEGNO DELLA RICERCA

Nel corso della ricerca pilota verranno individuati una serie di Centri per l'Impiego collocati nelle diverse province piemotesi relativamente ai quali si condurrà l'analisi di processo. La nostra idea è quella di "tenere sotto osservazione" quanto sta accadendo nello stesso periodo di tempo in ognuna delle province. Il lasso di tempo che va dall'aprile al dicembre 2000 permetterà:

1. di osservare ogni Centro per l'Impiego per uno stesso periodo e a partire da un uguale momento temporale (aprile 2000);
2. di osservare in forma comparativa i vari Centri per l'Impiego ed il loro stato di attuazione ad una stessa distanza temporale dall'emanazione del decreto legislativo e della legge regionale.

Fig. 2 – Le fasi temporali della ricerca pilota



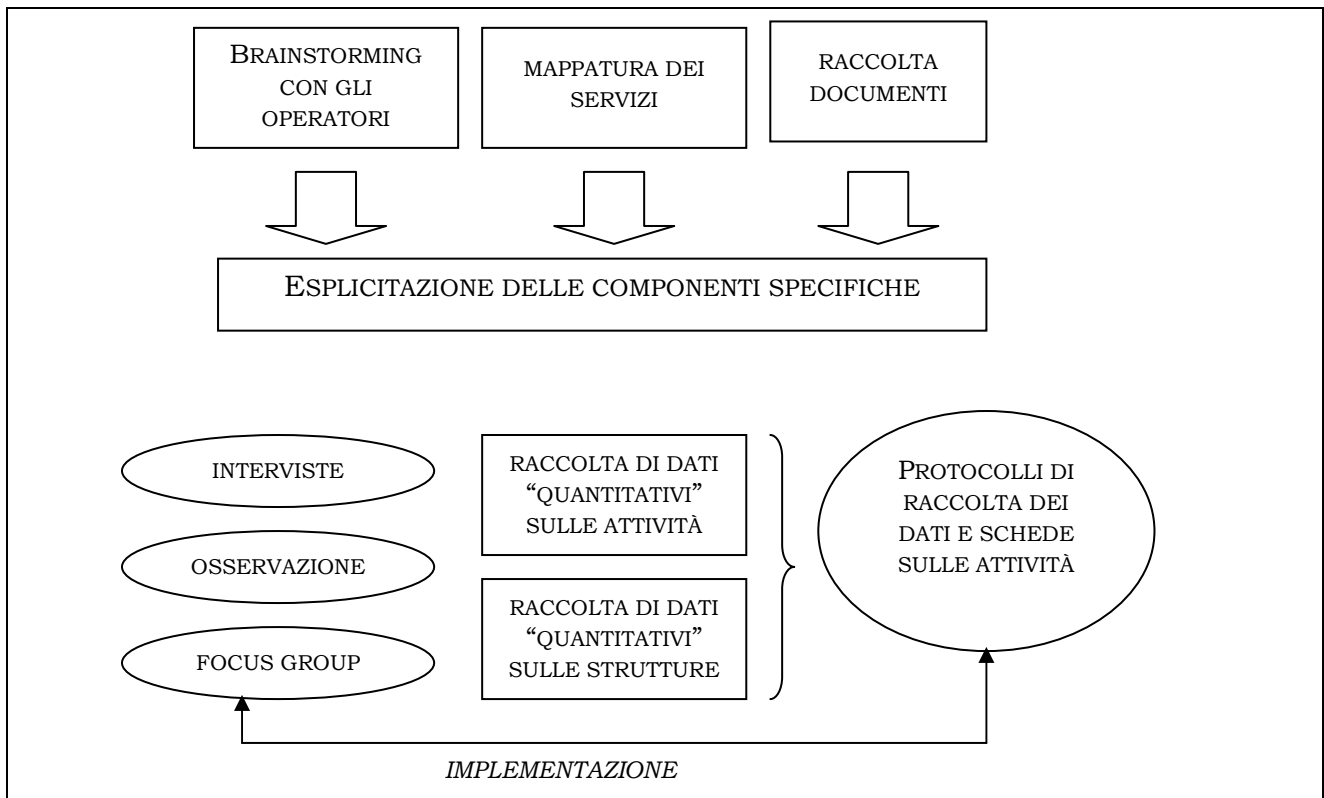
Le fasi della ricerca al momento individuate (e che ovviamente potranno subire delle modifiche in corso d'opera) sono le seguenti:

1. *Brainstorming* con un gruppo di operatori allo scopo di ricostruire la rete degli attori coinvolti nell'implementazione dei Centri per l'Impiego nelle diverse realtà locali e di mettere a fuoco alcuni dei punti chiave della riforma in atto;
2. *Mappatura della rete dei servizi all'impiego* esistenti sul territorio prima dell'entrata in vigore della legge (in particolare il loro mandato e le loro modalità operative) e analisi

dei mutamenti prodotti in questo assetto (sia a livello istituzionale, sia a livello operativo) dalla riforma.

3. *Raccolta dei documenti* che guidano l'implementazione (dalla legge regionale, ai decreti attuativi dei diversi livelli istituzionali, agli studi di fattibilità e altra documentazione prodotta localmente) e analisi del contenuto al fine di poter esplicitare l'interpretazione che, del testo di legge di avvio della riforma, è stata data in realtà differenti. Per procedere a questo tipo di analisi si pensa di utilizzare in particolare un'analisi che consenta la descrizione oggettiva, sistematica e quantitativa del contenuto manifesto della comunicazione. Questo dovrebbe consentire di individuare negli atti legislativi ed amministrativi quali sono gli elementi che non sono stati modificati rispetto al modello originario della *policy* e quali invece sono stati di volta in volta reinterpretati e discrezionalmente attuati.
4. *Esplicitazione delle componenti specifiche dell'implementazione*. In questa fase si cercherà di mettere in evidenza quali sono gli elementi caratterizzanti il processo di attuazione (obiettivi, risorse, tipologia di personale, utenti, ...) al fine di costruire una griglia di "elementi rilevanti" che possa guidare l'analisi. Per fare ciò si ricorrerà ad una serie di interviste semistrutturate a testimoni qualificati (assessori provinciali, funzionari provinciali preposti all'attuazione, operatori, direttori ex agenzie per l'impiego, ...) che potranno variare a seconda dei contesti locali a seconda del grado di coinvolgimento che gli stessi hanno nell'implementazione del nuovo servizio.
5. *Osservazione diretta della struttura organizzativa*, dei modi di lavorare e delle interazioni tra i diversi attori. Nel corso dell'osservazione si focalizzerà l'attenzione in particolare sulle interazioni tra il livello puramente amministrativo e quello più propriamente operativo. Per fare ciò si prevede di spendere alcune giornate direttamente presso i nuovi Centri per l'Impiego (se già operativi) ed osservare, attraverso apposite griglie, comportamenti ed interazioni che appaiono particolarmente esplicativi della traduzione della *policy* in azione
6. *Organizzazione di un set di focus group* che permetta la comparazione tra le diverse pratiche operative osservate nei diversi Centri e le componenti specifiche individuate come fondamentali nelle diverse realtà. Ai *focus group* saranno invitati a prendere parte gli operatori dei nuovi Centri per l'Impiego, cioè le persone che quotidianamente sperimentano le modalità di attuazione della riforma. Attraverso le discussioni che avranno luogo nel corso dei *focus group* sarà possibile un approfondimento su molti aspetti correlati all'implementazione e si avrà la possibilità di comprendere la natura dell'implementazione messa in atto in quel determinato luogo (risorse investite, obiettivi individuati, ...). A questo livello si cercherà di comprendere che cosa è successo realmente (attraverso l'interazione guidata tra gli attori coinvolti
7. Nel corso dell'intero periodo di osservazione, e con cadenze temporali identiche per tutte le otto province, verranno rilevati *dati più quantitativi concernenti le risorse* (personale, dotazione tecnica, ... che potrebbe variare nel tempo) *e le attività* (vi potrebbe essere infatti una progressiva attivazione di servizi).
8. Per quanto riguarda una fase di ricerca che coinvolga gli *utenti* dei nuovi Centri, la decisione potrà essere presa solo nel momento in cui si potrà constatare se realmente le nuove strutture stanno operando sul territorio secondo il nuovo mandato. In alcuni casi, infatti, tutto ciò che potrebbe essere cambiato rispetto al passato è la denominazione dell'ufficio.

Fig. 3 – Schema riassuntivo delle fasi della ricerca



Bibliografia

Bailey K.D., *Metodi della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino, 1995

Ballart X., Becher G., Meneguzzo M., Jouve B., Monnier E., Salson Ch., Toulemonde J., Pollitt Ch., *Les concepts de l'évaluation des politiques structurelles – Glossaire en cinq langues*, MEANS, Bruxelles, Commissione delle Comunità Europee, 1993

Bardach E., *The Eight-Step Path of Policy Analysis (A Handbook for Practice)*, Berkley CA, Berkley Academic Press, 1996

Bovina L., *I Focus Group. Storia, applicabilità, tecnica*, in Bezzi C. (a cura di) "Valutazione 1998", Perugia, Giada Editore, 1998, pp. 37- 45

Brodkin E.Z., *Street Level Research: Policy at the Front Lines, working draft* presentato alla APPAM Twenty-First Annual Research Conference, Washington D.C., novembre 1999

Colombo M., *Il gruppo come strumento di ricerca sociale, dalla comunità al Focus Group*, in "Studi di sociologia", XXXV n° 2, aprile – giugno 1997, pp. 205 - 218

Conseil Scientifique de l'Evaluation, *Petite guide de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation Française, 1996

European Commission, Directorate-General for Development, *Project cycle management. Integrated approach and logical framework*, Bruxelles, 1993

Guala C., *Posso farle una domanda?: l'intervista nell'indagine sociologica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993

Harrel A., Burt M., Hatry H.P., Rossman S., Roth J., Sabol W., *Evaluation Strategies for Human Services Programs – A Guide for Policymakers and Providers*, Washington D.C., The Urban Institute, 1996

Holcomb P.A., Smith Nightingale D., *Theoretical and Substantive Dimensions in Process and Implementation Studies of Welfare, working draft* presentato alla APPAM Twenty-First Annual Research Conference, Washington D.C., novembre 1999

Marocco M., Incagli L., *La riforma dei Servizi Pubblici per l'Impiego: l'originalità del modello italiano*, "Monografie sul mercato del lavoro e politiche per l'impiego", Roma, ISFOL, gennaio 2000

Martini A., Cais G., *Valutazione e controllo: controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche). Un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale*, relazione presentata al II Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione, Napoli aprile 1999

Mead L.M., *Performance Analysis*, relazione presentata alla APPAM Twenty-First Annual Research Conference, Washington D.C., novembre 1999

Morgan D.L., Krueger R.A., *The Focus Group Kit*, London, Sage Publications, 1998

Niero M., *Metodi e tecniche di ricerca per il servizio sociale*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995

Patton M.Q., *Utilization-Focused Evaluation*, Newbury Park, Sage Publications, 1997, III edizione

Pressman J.L., Wildavsky A., *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkley CA, University of California Press, 1973

Ricolfi L. (a cura di), *La ricerca qualitativa*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997

Robertson A., *La valutazione delle politiche sociali*, relazione presentata al seminario "Nuovi indirizzi per le politiche socio-sanitarie", Roma settembre 1993

Schmid G., O'Reilly J., Schoemann K., *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Brookfield USA, EE Publishing Company, 1996

Sisti M., Vecchia M., *Quando la valutazione incontra la concertazione. L'implementazione della legge n. 285/97 nella Provincia di Torino*, relazione presentata al II Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione, Napoli aprile 1999

Stame N., *L'esperienza della valutazione*, Roma, Edizioni SEAM, 1998

Wholey J.S., Hatry H.P., Newcomer K.E., *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass, 1997