



Area **S**ervizi per il **L**avoro

LINEE GUIDA PER LA PROGETTAZIONE DI INTERVENTI DI CAPACITÀ ISTITUZIONALE FINALIZZATI ALLA CREAZIONE DI SISTEMI OSSERVATORIO REGIONALI SULLE POLITICHE DEL LAVORO E DELLA FORMAZIONE PER LE AMMINISTRAZIONI REGIONALI OB. CONVERGENZA



INDICE

PREMESSA	3
1. I SISTEMI DI MONITORAGGIO	3
2. IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE DEL LAVORO.....	3
3. I SISTEMI OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO REGIONALI.....	4
4. MODELLO SISTEMA OSSERVATORIO REGIONALE	6
5. IL CONTRIBUTO DI ITALIA LAVORO PER LA COSTRUZIONE DEI SISTEMI OSSERVATORIO REGIONALI.....	7
6. OBIETTIVI E CARATTERISTICHE DI UN PROGETTO DI CAPACITÀ ISTITUZIONALE PER LA CREAZIONE DEL SISTEMA OSSERVATORIO REGIONALE	7

PREMESSA

La finalità del presente documento è fornire alcuni elementi di riflessione e approfondimento a beneficio delle Amministrazioni regionali Ob. Convergenza, rispetto alla possibilità di realizzare interventi di rafforzamento della Capacità istituzionale (utilizzando le risorse finanziarie appostate sull'Asse VII dei POR FSE 2007-2013) finalizzati alla creazione di sistemi osservatorio regionali sulle politiche del lavoro e della formazione.

Sono in particolare evidenziati alcuni dei principali elementi contenutistici che dovrebbero essere presenti all'interno di un progetto di capacità istituzionale finalizzato alla costruzione di un sistema osservatorio regionale.

1. I SISTEMI DI MONITORAGGIO

I sistemi di monitoraggio sono costituiti allo scopo di verificare e valutare l'esecuzione di politiche, progetti e interventi e identificare gli **scostamenti** rispetto a quanto **pianificato**, in modo da poter adottare, ove necessario, adeguate **misure correttive**.

La realizzazione dei processi di controllo e monitoraggio si basa su una serie di passi successivi che consistono sostanzialmente in:

1. rilevazione dei dati;
2. analisi degli scostamenti e delle criticità rispetto agli obiettivi di riferimento;
3. individuazione delle cause che hanno determinato gli scostamenti;
4. valutazione di azioni correttive;
5. ripianificazione di politiche, progetti, interventi, con l'inclusione delle soluzioni correttive.

Le principali finalità di un sistema di monitoraggio sono:

- **Informare** - consentire di verificare il grado di conseguimento degli obiettivi prefissati in termini di risultati ottenuti, rispetto dei tempi e delle scadenze, rispetto dei costi e degli impegni di risorse.
- **Favorire l'individuazione di azioni correttive** - mettere in condizione i decisori ai diversi livelli di responsabilità di predisporre in itinere le azioni più opportune per porre rimedio alle criticità evidenziate.
- **Rendicontare (to account)** - costituire la base per la valutazione degli effetti e dei risultati di una determinata azione/politica.
- **Supportare le decisioni** - supportare i decisori nella programmazione di politiche/progetti futuri e nella identificazione delle opzioni di intervento più efficaci, sulla base di un esteso quadro di evidenze e delle "lezioni apprese" dalle precedenti esperienze.

2. IL MONITORAGGIO DELLE POLITICHE DEL LAVORO

Il principale riferimento normativo per le attività di monitoraggio delle politiche del lavoro è contenuto nella legge Biagi ed in particolare nell'articolo 17 nel dlgs 276/03 "*Monitoraggio statistico e valutazione delle politiche del lavoro*". Nel dispositivo normativo, oltre a richiamare una collaborazione tra Stato Regioni e Province in materia di monitoraggio e valutazione delle



politiche del lavoro infatti, si legge: *“le basi informative costituite nell’ambito della Borsa continua nazionale del lavoro, nonché le registrazioni delle comunicazioni dovute dai datori di lavoro ai servizi competenti e la registrazione delle attività poste in essere da questi nei confronti degli utenti per come riportate nella scheda anagrafico professionale dei lavoratori, costituiscono una base statistica omogenea e condivisa per le azioni di monitoraggio dei servizi svolte ai sensi del presente decreto legislativo e poste in essere dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le regioni e le province per i rispettivi ambiti territoriali di riferimento”*. Tuttavia, il sistema informativo, per come è venuto configurandosi negli anni successivi, può oggi contare su **basi dati ancora più ampie di quelle indicate dall’articolo 17**.

Nel 2009, con la creazione del sistema informativo dei percettori di sostegni al reddito, realizzato da INPS in adempimento dell’articolo 19 della legge 2/09, il monitoraggio delle politiche del lavoro può contare su una ulteriore importante base informativa dedicata al rapporto tra politiche attive e passive ed è già oggi disponibile un primo data base con indicatori sulla platea dei beneficiari e sulla spesa sostenuta dal Ministero e dalle Regioni. Il legislatore fornisce, quindi, un primo riferimento operativo per il monitoraggio delle politiche del lavoro indicando come basi informative primarie tre diverse fonti amministrative:

- Le **Comunicazioni uniche telematiche** (Comunicazioni Obbligatorie)
- Le **Schede anagrafiche e professionali** (SILR - SAP)
- Le **Banche dati INPS sui lavoratori percettori di ammortizzatori sociali** (Sistema Informativo Percettori SIP).

A tali fonti amministrative possono aggiungersi le Banche dati regionali sulla formazione/istruzione (scuola, FP, Università).

3. I SISTEMI OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO REGIONALI

Gli osservatori regionali sul mercato del lavoro hanno l’obiettivo di elaborare un sistema informativo capace di **integrare diverse tipologie di dati**, afferenti al mercato del lavoro ed alla formazione professionale, in grado di fornire una visione definita dei livelli di occupazione e degli scambi tra domanda e offerta di lavoro sul territorio. Per questo l’osservatorio può assumere un ruolo determinante quale strumento **guida della governance regionale** e di **orientamento delle politiche per lo sviluppo e l’occupazione**, in una logica di servizio nei confronti degli operatori locali e di integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro. I sistemi osservatorio regionali dovrebbero inoltre concentrarsi sulla ricerca di strumenti adatti a **valutare le performance degli operatori del mercato del lavoro e delle istituzioni**, dal momento che l’accountability assume un ruolo essenziale per chi ha responsabilità nell’erogazione di servizi pubblici. Gli osservatori, infine, dovrebbero diventare, oltre che strumento di supporto delle politiche di sviluppo e di controllo strategico dei risultati, uno **strumento di network** per facilitare la messa in rete tutti gli attori pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro e nei sistemi di istruzione e formazione.

In particolare gli osservatori e i sistemi di monitoraggio del MdL regionale dovrebbero essere in grado di:

- **offrire una analisi descrittiva analitica, aggiornata e predittiva delle caratteristiche e delle dinamiche del mercato del lavoro a livello regionale e sub-regionale;**

- supportare la progettazione, definizione ed attuazione delle politiche attive in un'ottica di integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro;
- consentire il monitoraggio, l'analisi e la valutazione delle politiche attivate e dei servizi erogati a livello territoriale, al fine anche di valutare le performance degli operatori pubblici e privati;
- restituire informazioni esaustive e di qualità a diverse tipologie di utenti del mercato del lavoro, oltre che ad attori esterni, al fine di migliorare il funzionamento della rete regionale dei servizi per il lavoro e l'istruzione e formazione professionale.

L'integrazione delle fonti amministrative con quelle statistiche (disponibili nelle Regioni) permette di sviluppare un sistema informativo molto accurato e di grande utilità per l'analisi del contesto socio-economico di riferimento, funzionale al modello di monitoraggio. Le principali fonti statistiche, oltre agli indicatori Eurostat, che possono alimentare il sistema sono ad es.:

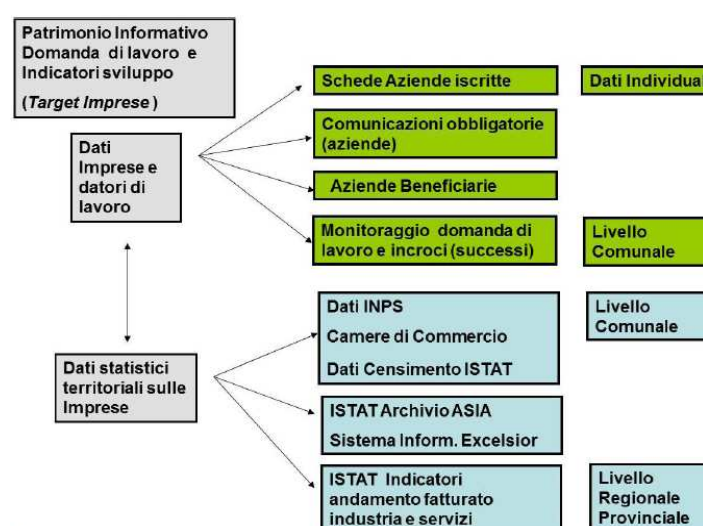
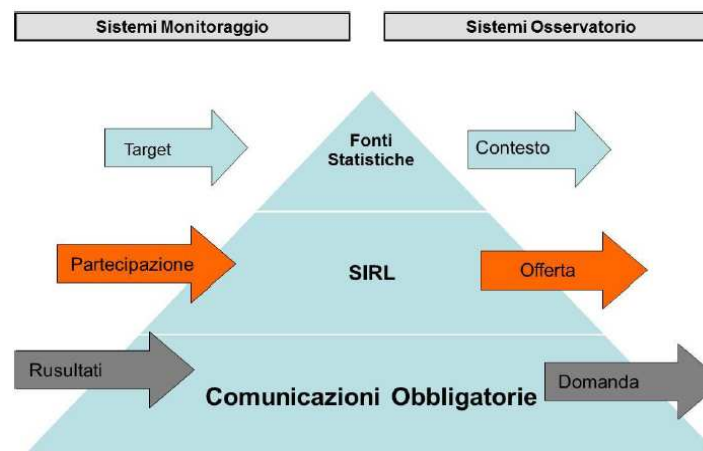
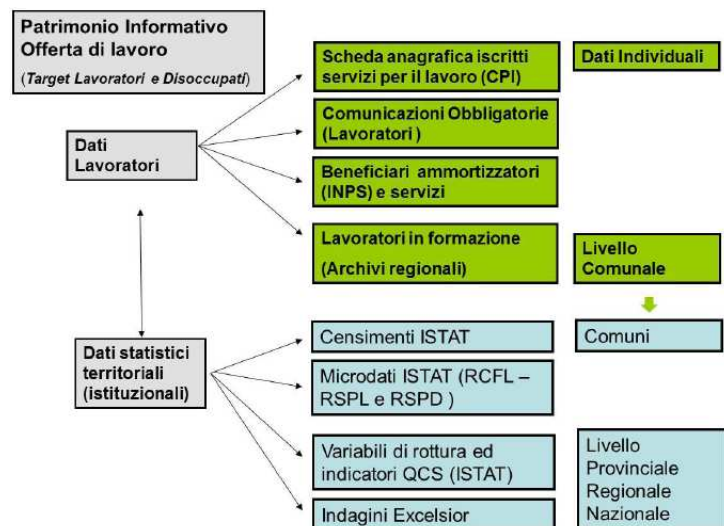
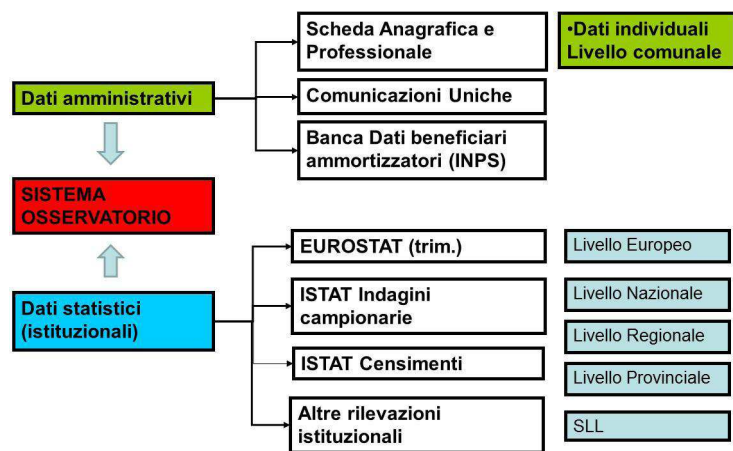
- i dati relativi agli archivi amministrativi delle **Comunicazioni obbligatorie (CO)**;
- i dati e le informazioni contenute nei **Sistemi Informativi Regionali (SIRL)** ed in particolare quelle contenute negli archivi degli iscritti ai servizi pubblici per il lavoro (Schede anagrafiche e professionali);
- i dati e le informazioni tratte dalle diverse **banche dati regionali sulla formazione** (lavoratori e giovani impegnati in istruzione e formazione professionale);
- i dati e le informazioni gli archivi relativi percettori di ammortizzatori sociali (**Banca dati Percettori INPS**);
- i **microdati ISTAT** (Rilevazione continua della forze di lavoro e Rilevazione degli sbocchi professionali dei laureati e dei diplomati);
- i **microdati ISTAT ASIA** (archivio delle imprese);
- i **dati Excelsior** sulle previsioni di assunzione da parte delle imprese manifatturiere e di servizi.

A titolo esemplificativo si riportano di seguito gli ambiti informativi che un sistema osservatorio regionale dovrebbe essere in grado di coprire:

- Analisi della **Domanda di lavoro regionale** per bacini provinciali e comunali;
- Analisi dell'**Offerta di lavoro** per bacini provinciali;
- Analisi dell'offerta per **Fasce di Lavoratori svantaggiati** (ex legge 30/03) iscritti ai CPI;
- Analisi della **Struttura produttiva regionale e dei processi di sviluppo**;
- Analisi della produzione e della distribuzione territoriale di **Capitale Umano Qualificato**;
- Analisi degli **esiti degli interventi** di politiche attive e passive;
- Analisi del **Lavoro Irregolare (ULA Irregolari)** per provincia e per settore di attività.



4. MODELLO SISTEMA OSSERVATORIO REGIONALE





5. IL CONTRIBUTO DI ITALIA LAVORO PER LA COSTRUZIONE DEI SISTEMI OSSERVATORIO REGIONALI

Italia Lavoro - Ente SISTAN - è da anni impegnata nella valorizzazione a fini statistici del patrimonio informativo disponibile da fonte amministrativa. Dal 2009 fa parte del **Gruppo tecnico di lavoro sulle comunicazioni obbligatorie** istituito presso il Ministero del Lavoro collaborando con ISTAT ed ISFOL alla realizzazione di una metodologia nazionale per il trattamento delle CO. Sulla base di una esperienza pluriennale Italia Lavoro, proprio per sostenere lo sviluppo dei nuovi sistemi osservatorio, ha messo a punto una serie di modelli e metodologie con l'obiettivo trasferire alle regioni metodi e tecniche di analisi, già sperimentati a livello nazionale, che possano garantire contributi informativi funzionali al processo decisionale ed alla programmazione degli interventi di politica del lavoro.

In particolare, nell'ambito del *PON - Governance ed Azioni di Sistema Obiettivo 1 Convergenza ed Obiettivo 2 Competitività*, *Italia Lavoro* è attualmente impegnata in una serie di attività di supporto ed accompagnamento delle Amministrazioni regionali finalizzata a sostenere la realizzazione e lo sviluppo di **Sistemi osservatorio** che puntino alla valorizzazione del patrimonio informativo disponibile a livello regionale ed, in particolare, allo sviluppo di strumenti che consentano di integrare ed utilizzare a fini **statistici, di monitoraggio, programmazione e comunicazione sociale** tutte le informazioni riferibili alle politiche del lavoro e della formazione.

6. OBIETTIVI E CARATTERISTICHE GENERALI DI UN PROGETTO DI CAPACITÀ ISTITUZIONALE PER LA CREAZIONE DEL SISTEMA OSSERVATORIO REGIONALE

Per la costruzione di un osservatorio regionale per il monitoraggio delle politiche del lavoro e della formazione è fondamentale intervenire su una serie di precondizioni ed elementi di criticità, interni ed esterni all'Amministrazione, che possono determinare il livello di successo e di efficacia dell'intervento, ovvero:

- **conoscenze/competenze interne all'Amministrazione relative a fonti, metodologie e sistemi di rilevazione ed analisi dei dati per il monitoraggio delle politiche del lavoro e della formazione, in conformità agli standard normativi e procedurali nazionali;**
- **funzionamento dei processi organizzativi interni all'Amministrazione che definiscono le interazioni informative e funzionali tra diversi settori;**
- **gestione delle relazioni con i soggetti esterni all'Amministrazione (istituzionali e non) coinvolti nei processi di monitoraggio, finalizzate allo scambio di dati e alla condivisione dei risultati di analisi;**
- **progettazione e implementazione di applicativi software funzionali alla lavorazione e alla restituzione delle informazioni oggetto del monitoraggio.**

Per presidiare adeguatamente tali precondizioni/criticità, è ipotizzabile la definizione di un intervento di rafforzamento della capacità istituzionale dell'Amministrazione regionale che accompagni, sostenga e qualifichi il percorso di attivazione di un sistema osservatorio. In altri termini si evidenzia che, attraverso le risorse appostate sull'Asse VII Capacità Istituzionale del **POR FSE 2007-2013**, è possibile definire un percorso per la qualificazione dei settori dell'Amministrazione coinvolti nel monitoraggio delle politiche del lavoro e della formazione (e

di eventuali altri attori esterni come Province, Comuni, Centri per l'impiego, ecc..) che sia finalizzato alla progettazione e implementazione di un sistema osservatorio regionale.

Rispetto ad un progetto di capacità istituzionale per la creazione del sistema osservatorio si identificano di seguito alcuni ambiti di attività fondamentali:

- ***Analisi di contesto e definizione della strategia di intervento***

Andrà definito un inquadramento dell'ambito di policy al quale il progetto si riferisce, partendo dagli obiettivi e dalle priorità dei documenti di programmazione e dalle previsioni normative nazionali e regionali. Contestualmente, si procederà ad una definizione della strategia e all'identificazione puntuale della gerarchia degli obiettivi che il progetto si pone.

- ***Analisi dei fabbisogni organizzativi e formativi dell'Amministrazione***

L'attività sarà finalizzata all'individuazione del gap di competenze e conoscenze dell'Amministrazione rispetto all'implementazione di un osservatorio regionale sulle politiche del lavoro e della formazione. In questa fase sarà opportuno il ricorso a metodologie sia quantitative che qualitative. A partire dalle esigenze strumentali alla gestione del progetto, l'Amministrazione dovrà procedere ad un'analisi dei propri fabbisogni in termini di:

- personale;
- competenze;
- dotazioni strumentali e informatiche;
- processi organizzativi.

- ***Benchmarking e costruzione di un repertorio delle buone prassi***

Con riferimento al tema del monitoraggio delle politiche del lavoro e della formazione, sarà utile la costruzione di un Repertorio aperto delle Buone Pratiche delle Amministrazioni che, a livello nazionale ed europeo, hanno sperimentato sistemi e strutture di analisi e monitoraggio, per identificare esperienze di riferimento e definire le possibili aree di miglioramento anche in termini di servizi innovativi.

- ***Elaborazione del piano di attività***

Attraverso il piano delle attività saranno definiti gli ambiti dei servizi di formazione, assistenza e consulenza che si intende realizzare. Saranno descritte le modalità di erogazione richieste in relazione agli obiettivi da conseguire, saranno descritti i profili dei destinatari, le procedure, i modelli e gli strumenti per l'attuazione delle attività, tenendo in considerazione le principali variabili di dimensionamento che impattano su costi, rischi e qualità.

In particolare in questa fase dovranno essere definite nel dettaglio tutte le attività previste dal progetto con specifico riferimento a: obiettivi, durate, target, risultati/prodotti, soggetti coinvolti e competenze necessarie, metodologie e tecniche di lavoro, costi, modalità di valutazione e monitoraggio.

Gli interventi così definiti, articolati nel tempo, potranno essere sia azioni volte a riorganizzare l'assetto della struttura, che azioni finalizzate all'eventuale acquisizione di elementi di rafforzamento dell'Amministrazione, tra cui ad esempio:

- interventi sull'organico, secondo i rispettivi regolamenti e norme contrattuali;
- interventi sul potenziamento delle competenze;

- potenziamento e/o razionalizzazione delle dotazioni strumentali;
- riorganizzazione del lavoro;
- acquisto di dotazioni strumentali;
- acquisizione di professionalità esterne;
- acquisizione di supporto tecnico esterno.

Rispetto alle azioni finanziabili a valere sull'asse VII dei POR FSE 2007-2013, si evidenzia, in particolare, che gli interventi di rafforzamento della Capacità Istituzionale sono volti ad attivare a livello regionale e interregionale azioni di diffusione delle conoscenze, di rafforzamento delle capacità e delle competenze e delle strutture organizzative, di accompagnamento nell'implementazione dei processi di normazione orientati alla qualità, trasparenza ed efficacia. Si riportano di seguito alcuni esempi di attività finanziabili con le risorse dell'Asse Capacità Istituzionale dei POR FSE Ob. Convergenza:

- Azioni di formazione e affiancamento, in presenza o a distanza, creazione di Cataloghi formativi su specifiche tematiche di interesse per le Amministrazioni
 - Elaborazione e condivisione di metodologie, linee guida, manuali, check list, studi e statistiche
 - Attività di analisi e benchmarking della normativa regionale, nazionale e comunitaria e delle buone pratiche di programmi e progetti realizzati in altre regioni e/o scambio di esperienze con altre Regioni dell'obiettivo Convergenza
 - Interventi di sviluppo organizzativo, sostegno al coordinamento interdipartimentale e dialogo fra gli organi pubblici e privati
 - Realizzazione di seminari e creazione di Laboratori di Cooperazione per lo sviluppo delle competenze e lo scambio delle esperienze con la partecipazione di esperti di livello nazionale e soggetti delle Amministrazioni nazionali e regionali
 - Creazione di piattaforme on-line e di banche-dati che mettano a disposizione degli attori e degli esperti coinvolti informazioni generali, linee guida, modelli di analisi, manuali, consulenza, ecc..
 - Creazione, promozione, animazione e mantenimento di reti e sistemi di relazioni a livello nazionale e regionale (ad es. attivazione di tavoli interistituzionali), quali strumenti di arricchimento delle proprie conoscenze e capacità e di scambio/trasferimento di esperienze e buone prassi
 - Realizzazione di sperimentazioni/azioni pilota, volte a favorire la concreta applicazione dei principi e delle metodologie acquisite delle Amministrazioni nell'ambito degli interventi di capacity building
- **Identificazione delle modalità finanziarie di attuazione**
Rispetto alle previsioni della programmazione operativa regionale FSE 2007-2013 dell'Asse Capacità Istituzionale, dovranno essere identificati gli obiettivi specifici e operativi di riferimento per l'intervento. Inoltre, in relazione alla tipologia di attività che si intendono realizzare, l'Amministrazione dovrà identificare le modalità finanziarie più idonee, ad es: utilizzo di risorse interne all'Amministrazione, affidamento diretto a strutture in house, utilizzo di società/consulenti esterni all'Amministrazione selezionati nell'ambito di una short list o secondo le procedure di evidenza pubblica.
 - **Implementazione di un sistema di monitoraggio del progetto**



L'azione dovrà essere orientata a valutare e documentare l'efficacia degli interventi realizzati rispetto alla situazione iniziale, agli obiettivi e ai risultati previsti. In questo senso, dunque, si prevedono specifiche attività di definizione dello stato iniziale. Saranno tenuti sotto controllo gli aspetti relativi all'andamento procedurale, alla realizzazione fisica e all'andamento finanziario degli interventi. Lo scopo finale è, attraverso il monitoraggio continuo, il pieno rispetto degli obiettivi di programma, intervenendo celermente e con la massima efficienza in caso di eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato.

Inoltre, attraverso il sistema di monitoraggio e valutazione, dovrà essere possibile misurare in maniera esplicita il miglioramento della capacità istituzionale dei destinatari delle attività, con riferimento agli interventi previsti dal progetto.