

CONTRIBUTO TEORICO

Un'esperienza di educazione degli adulti. Riprogettare la formazione degli operai dei centri per l'impiego.

Isabella Loiodice, Università degli Studi di Foggia

1. La riforma dei Centri per l'impiego: una transizione difficile

Molte Amministrazioni provinciali, all'indomani della riforma degli ex Uffici di collocamento (decreto n. 469/1997 e successivo d.lgs. n. 181/2000), si sono attivate per mettere in atto tutte quelle iniziative indispensabili per dare concretezza attuativa a tale riforma.

L'Amministrazione provinciale di Foggia ha affidato all'Università il compito di ripensare complessivamente ruolo e funzioni dei Centri per l'impiego, a partire da una cognizione sullo stato attuale di queste istituzioni, prefigurando – nell'ambito del progetto complessivo – interventi specifici e mirati in particolare sulla formazione degli operatori dei suddetti centri. L'obiettivo, quindi, è quello di analizzare la struttura organizzativa e le competenze presenti all'interno dei Centri, al fine di individuare gli aspetti più problematici (le "debolezze") e di prefigurare i margini di miglioramento e di potenziamento della struttura, a partire dalla valorizzazione delle professionalità esistenti e dall'investimento sulla loro formazione. Ciò proprio al fine di concretizzare, come già evidenziato, gli obiettivi della riforma, che individuano nelle risorse umane, quindi nelle professionalità presenti all'interno dei Centri, l'elemento chiave su cui agire, anche nella consapevolezza che, se non opportunamente motivate e formate, queste ultime possono agire come fattore potentissimo di "resistenza all'innovazione", rendendo di fatto irrealizzabile la riforma stessa. Valorizzare le risorse umane presenti significa in primo luogo partire dalla consapevolezza che la revisione di questi servizi, introdotta con le leggi succitate e con altre successive, non si limita a una semplice riorganizzazione burocratico-amministrativa del servizio ma introduce cambiamenti radicali nel modo stesso di ripensarne il ruolo e le funzioni alla luce dei profondi cambiamenti avvenuti negli ultimi anni nel mercato del lavoro e delle professioni, nei sistemi economici e culturali, nelle interconnessioni che ormai legano a livello globale I differenti sistemi economici, sociali e culturali.

La categoria del cambiamento ha scompaginato radicalmente e ha messo in crisi i parametri tradizionali che guidavano il modo stesso di lavorare degli operatori degli ex Uffici di collocamento, costringendo – praticamente da un giorno all'altro – questi operatori a rivoluzionare completamente il proprio ruolo, ad abbandonare le prevalenti funzioni amministrativo-burocratiche per assumere quelle di figure a tutto tondo, in possesso di competenze e di tecniche idonee a facilitare l'accesso al mondo del lavoro, a saper raccordare/incrociare domanda e offerta partendo da una conoscenza esperta del mercato del lavoro locale, nazionale e internazionale. Come dire, il passaggio da una figura professionale meramente "esecutiva" a una figura di "protagonista" del cambiamento stesso, in possesso di quelle competenze idonee a saper gestire in forma esperta tale cambiamento.

2. La nuova "mission" dei Centri per l'impiego e le difficoltà persistenti

Per quanto siano passati ormai alcuni anni dalla legge di riforma (risalente, appunto, al 1997), i Centri per l'impiego incontrano ancora – in particolare al sud – persistenti difficoltà, proprio perché il cambiamento di funzioni è stato radicale e non è stato sempre accompagnato da adeguati interventi, organizzativo-strutturali e formativi. Soprattutto per quanto riguarda le risorse umane presenti nei centri, in molti casi questo "passaggio" ha determinato una profonda crisi di identità di questi operatori, aggravata dalla consapevolezza di non possedere gli strumenti conoscitivi e

professionali idonei per svolgere con competenza questo “nuovo” lavoro.

A questo si aggiunga la “particolarità” della compresenza, in questi servizi, di operatori con differente tipologia (come provenienza amministrativa e competenze svolte). Nei Centri, infatti, lavorano operatori provenienti dagli Uffici di collocamento (gli “ex ministeriali”, a tempo indeterminato) e operatori a tempo determinato, inseriti dopo la riforma nei nuovi servizi attivati. Questo ha determinato una cesura interna agli stessi centri tra operatori con differenti storie professionali, separando figure professionali ritenute “vecchie” (ma in realtà riferite a funzioni burocratico-amministrative consolidate, come la stesura di graduatorie, il cambiamento dello stato lavorativo, ecc.) e figure professionali più legate ai nuovi servizi richiesti dai Centri (servizio di orientamento, bilancio di competenze, counseling, ecc.).

E’ evidente che a fronte di questa nuova missione dei Servizi pubblici per l’impiego la strategia di intervento non può che essere quella di investire nel potenziamento delle competenze degli operatori così come richieste dalla riforma, “agendo” però su un coinvolgimento degli operatori stessi, che, solo se investiti direttamente nel processo di riforma, potranno trasformarsi da semplici esecutori in protagonisti del cambiamento, di quel cambiamento che non è solo organizzativo ma che rimanda, come già detto, a una diversa cultura del lavoro e delle organizzazioni. Il superamento di pratiche di lavoro basate sulla delega ai superiori e, al contrario, la presa in carico del servizio rimanda a un corredo di competenze relazionali ed apprenditive senza le quali si finisce con il soccombere, come dimostrano i diffusi casi di assenteismo e di disaffezione dal lavoro presenti in molte realtà (soprattutto meridionali, dove gli scarsi indici di successo del servizio si sommano, condizionandosi vicendevolmente, alla scarsa gratificazione e alla mancanza di motivazione al lavoro)

Quello che emerge è una domanda di formazione in grado di “fortificare” professionalità fortemente in crisi (una crisi che spesso si nasconde dietro i fenomeni di assenteismo): una formazione protetta, vicina e direttamente riferita alla propria attività lavorativa, che possa fungere da “accompagnamento” e sostegno alla propria attività lavorativa attraversata, come già detto, da profondi cambiamenti e da grandi aspettative. Una formazione che faccia leva innanzitutto sulla specificità della formazione in età adulta.

E’ evidente infatti che, nel momento in cui si va a progettare un’iniziativa di formazione per operatori che vantano una lunga esperienza lavorativa in questi Centri, non si può prescindere dalla necessità di partire dai vissuti personali e professionali di tali operatori, dall’influenza (positiva e negativa) che tali vissuti hanno rispetto al modo di porsi nei confronti dei cambiamenti introdotti nei Centri per l’impiego.

Tra gli elementi più significativi di tali cambiamenti, è possibile individuare alcune specifiche attività:

l’informazione e la messa in rete dei dati informativi relativi al mercato del lavoro, anche per facilitare lo scambio di informazioni a livello provinciale, regionale e nazionale e per consentire una più rapida ed efficace circolazione di dati ed elementi utili a rendere più attivo e “vivace” il mercato del lavoro locale;

il passaggio da una esclusiva funzione di informazione alla realizzazione di attività di orientamento, consulenza e formazione, finalizzate a facilitare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro territoriale;

la qualificazione ulteriore della gestione amministrativa, rendendola più funzionale alla specificità del mercato del lavoro ma anche potenziando al massimo le opportunità consentite dalla normativa regionale, nazionale ed europea;

la realizzazione di modalità di rapporto individualizzato con gli utenti rispetto al passaggio

“asettico” di informazioni, quindi la necessità di saper utilizzare gli strumenti e i metodi più idonei per realizzare una conoscenza approfondita dei soggetti che si rivolgono ai Centri per l’impiego;

l’individuazione di alcune specifiche categorie di utenti con particolari difficoltà (individuali o sociali) relative all’accesso al lavoro, rispetto alle quali prevedere forme individualizzate, specifiche e mirate, di intervento. Si pensi alla peculiarità, per esempio, dell’accesso al lavoro dei disabili ma anche ai nuovi problemi posti dalla presenza più massiccia di lavoratori immigrati; si pensi, ancora, alla necessità di intervenire in forma mirata per promuovere l’inserimento occupazionale delle donne e la necessità di incrementare le azioni positive per l’occupazione femminile nei luoghi di lavoro;

l’incremento delle azioni di tutoraggio e di accompagnamento connesse, ad esempio, all’obbligo formativo, alle attività di apprendistato, ai tirocini, ecc;

l’impegno a porsi in forma sistematica quale interlocutore primario rispetto alla promozione di azioni finalizzate allo sviluppo locale.

Dall’insieme dei punti elencati emerge che la riforma assegna un ruolo estremamente dinamico e propulsivo ai Centri per l’impiego, anche se da più parti è stato osservato che non mancano alcuni elementi di ambiguità sotto il profilo legislativo che hanno determinato alcune incertezze nell’allocazione delle funzioni e quindi nella definizione della missione dei Centri. A questo si aggiunga il fatto che il decentramento di competenze affidato ai servizi pubblici si è correlato al parallelo superamento del monopolio pubblico in questo settore, con l’irrompere di soggetti privati in progressiva crescita, all’interno di un mercato regolato da estrema flessibilità e da cambiamenti rapidissimi.

A parte questo, resta il fatto che il passaggio da semplici strutture burocratiche (con compiti prevalentemente esecutivi e tecnici) a rete di servizi funzionali per il mercato del lavoro locale (in prospettiva nazionale e internazionale) pone come condizione imprescindibile un cambiamento paradigmatico e organizzativo del lavoro e delle relazioni all’interno dei Centri per l’impiego. Tale cambiamento paradigmatico non può avvenire solo “per decreto” ma necessita di un processo di medio e lungo termine, un processo di cambiamento che deve coinvolgere, come già detto, tutti gli attori istituzionali, attraverso azioni finalizzate a potenziare la capacità degli attori stessi di gestire lo sviluppo personale e professionale funzionalizzandolo allo sviluppo innovativo dell’istituzione e del contesto sociale, economico e culturale che la ospita.

3. Le competenze oggi richieste agli operatori dei centri per l’impiego

La normativa assegna agli operatori compiti completamente nuovi rispetto al passato: dal collocamento come compito esecutivo di informazioni, certificazioni e redazione di graduatorie si è passati a una complessa offerta di servizi e di politiche attive del lavoro che chiamano in causa competenze nuove, legate principalmente alla funzione orientativa, nella triplice distinzione introdotta dall’Isfol:

l’informazione orientativa, che presuppone un modo diverso di gestire le informazioni, attraverso il possesso di elevate competenze di tipo tecnologico (utilizzo esperto del computer per la gestione di banche dati, ecc.)

la formazione orientativa, per la realizzazione di moduli brevi destinati a gruppi omogenei di utenti – con particolare riferimento alle fasce deboli – su particolari aree tematiche, che possono andare dalle tecniche e strategie di ricerca del lavoro all’apprendistato ai tirocini formativi, alla conoscenza dei bandi regionali, nazionali ed europei in materia di promozione dell’occupabilità, ad esempio femminile, ecc.)

la consulenza orientativa (cioè la realizzazione di relazioni di aiuto individualizzate attraverso attività come il bilancio di competenze, il colloquio di orientamento, le interviste periodiche, ecc.) Si tratta di competenze anche queste non acquisibili per decreto né in forma puramente astratta, ma apprese a diretto contatto con il contesto organizzativo all'interno del quale andranno utilizzate. In termini di sviluppo delle organizzazioni, questo significa che è importante negoziare con gli operatori stessi i termini e le modalità di formazione, tenendo conto che si tratta di organizzare offerte formative rivolte ad adulti, e che quindi debbono configurarsi innanzitutto come "pratiche di formazione" all'interno delle quali coinvolgere gli operatori "a partire" dalla precedente storia professionale (che non va rinnegata ma al contrario coltivata e valorizzata nei suoi aspetti positivi come in quelli problematici).

Peraltra, l'ampia letteratura scientifica di questi ultimi anni sui temi della formazione in età adulta fornisce indicazioni precise sulla specificità della formazione in età adulta, in relazione al ripensamento complessivo di questa età della vita. Gli studi psicologici, sociologici e antropologici, ripresi e problematizzati dagli studi pedagogici, ad esempio, hanno confermato la necessità di rivedere l'interpretazione tradizionale dell'età adulta, introducendo le categorie della flessibilità e del cambiamento in sostituzione di quelle della staticità e della permanenza, in un processo di ricorsività e di reciproca interconnessione tra l'età precedente (la giovinezza) e quella seguente (la vecchiaia). Ciò significa innanzitutto prendere atto dell'inquietudine che oggi caratterizza l'età adulta, determinata in parte dalle trasformazioni radicali prodotte nella società contemporanea, e in particolare nel mondo del lavoro, ma anche da un diverso modo di porsi e proporsi come adulto. Un adulto in crisi rispetto all'immagine tranquillizzante con cui si identificava fino a non molto tempo fa l'adulto ma allo stesso tempo consapevole delle prospettive di emancipazione e di crescita (personale, professionale e sociale) che tale "crisi" lascia prefigurare.

Le competenze che gli operatori di questi Centri debbono possedere in forma qualificata non possono che partire dalla specificità del rapporto che andranno a stabilire all'interno dell'istituzione – con i colleghi del proprio Centro o di quelli di centri vicini – e all'esterno di essa, con gli utenti del servizio nella molteplicità delle loro tipologie.

4. Domanda e offerta di formazione degli operatori dei Centri per l'impiego

Allora, innanzitutto occorre prestare attenzione all'ascolto della domanda proveniente dall'istituzione, dando voce e valorizzando le professionalità presenti tra gli operatori ma individuando al contempo le aree di debolezza, di sofferenza, intervenendo per "sanarle" con interventi formativi mirati.

Il progetto di ricerca-intervento affidato all'Università di Foggia – per quanto attiene specificamente all'organizzazione delle attività di formazione degli operatori dei Centri – intende partire da una ricognizione finalizzata a costruire una mappa conoscitiva dei fabbisogni formativi presenti nelle differenti realtà dei Centri per l'impiego della provincia foggiana.

Tale mappa conoscitiva sarà realizzata attraverso incontri preliminari con i dirigenti e con gli operatori dei vari Centri, proprio al fine di individuare le aree prioritarie di intervento e intorno a queste costruire specifiche e mirate iniziative formative. I primi incontri hanno già evidenziato una richiesta esplicita di formazione/aggiornamento correlata all'acquisizione di competenze relative alla gestione delle varie aree di attività/intervento presenti dei Centri: dall'area collocamento all'area categorie protette, dal Bilancio di competenze e counseling all'orientamento e ai colloqui d.l. 181/2000, dall'incontro domanda/offerta di lavoro ai tirocini formativi, ecc.

Particolare attenzione sarà dedicata all'approfondimento delle dinamiche relazionali (dal rapporto tra colleghi al rapporto con i dirigenti) realizzando attività di formazione partecipata, con me-

todologie di apprendimento di tipo cooperativo e attraverso strategie di intervento che privilegiano l'approccio autobiografico e che sono finalizzate a sviluppare capacità di empowerment nei vari operatori.

L'auspicio è quello di attivare "dall'interno" processi di cambiamento organizzativo idonei a riscoprire le potenzialità dell'istituzione rispetto al ruolo propulsivo che i Centri per l'impiego possono svolgere in relazione allo sviluppo locale, rendere consapevoli gli operatori della responsabilità – in positivo e in negativo – che essi hanno rispetto a tale obiettivo e far leva proprio sul loro coinvolgimento diretto e sulla circolarità che lega la loro realizzazione professionale al tasso di successo che la loro professionalità può avere rispetto allo sviluppo territoriale. Quello che emerge dai primi incontri è comunque la necessità di sentirsi in qualche modo protetti e guidati – non "abbandonati" – dall'ente di appartenenza, in questo caso la Provincia, nella convinzione, peraltro legittima, che il singolo operatore non può, da solo, portare avanti e gestire in solitudine questo processo di cambiamento.

In tale prospettiva, può essere utile riportare un'altra iniziativa intrapresa contestualmente dall'amministrazione provinciale di Foggia relativa all'istituzione di un Osservatorio provinciale sulle politiche attive del lavoro, che vede il coordinamento scientifico affidato, anche in questo caso, all'Università .

L'Osservatorio si propone di diventare punto di raccordo sul territorio delle varie istituzioni che, con diverse e specifiche competenze, operano "nel" e "per" l'attuale mercato del lavoro. Più in particolare, l'Osservatorio si offre quale valido strumento per una approfondita analisi e un costante monitoraggio del mercato del lavoro locale al fine di comprenderne in tempo utile l'evoluzione e di meglio definire e attuare interventi di politiche attive e formative. L'obiettivo generale delle attività dell'Osservatorio è quello di creare una rete per la diffusione di una cultura dell'orientamento e dell'occupazione oltre che di promuovere un rapporto di cooperazione e integrazione tra mondo imprenditoriale del territorio, lavoratori e operatori della formazione. La finalità ultima dell'Osservatorio è, per l'appunto, la promozione di efficaci politiche per l'impiego orientate alla occupabilità e ad un incremento del numero degli occupati che si basino su uno stretto legame tra politiche formative, del lavoro e sociali più funzionali alle esigenze del territorio. La disponibilità e il monitoraggio di informazioni aggiornate in tempo reale relativamente alla domanda e all'offerta di lavoro a livello territoriale – obiettivo prioritario dell'Osservatorio - rappresenta il punto di partenza per le successive azioni di formazione e di orientamento, più mirate e circostanziate proprio grazie alla conoscenza approfondita del mercato del lavoro territoriale. In tal senso il collegamento con i Centri territoriali per l'impiego è essenziale e imprescindibile.

Bibliografia

L'attribuzione di tale incarico ha dato luogo a una convenzione tra l'ente Provincia (Assessorato alla Formazione Professionale e alle Politiche Attive del Lavoro) di Foggia e la Facoltà di Giurisprudenza; per quanto riguarda la organizzazione dell'attività di formazione degli operatori dei centri per l'impiego, è stata prevista la collaborazione con la Cattedra di Educazione degli Adulti del corso di laurea in Scienze della Formazione continua della Facoltà di Lettere e Filosofia.

Cfr. Marocco M., Incagli L., *La riforma dei Servizi pubblici per l'impiego: l'originalità del modello italiano*, numero monografico dell'Isfol, gennaio, Roma, 2000; Tiraboschi M., *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano 2003.

Cfr. Loiodice I., *Non perdere la bussola. Orientamento e formazione in età adulta*, Franco Angeli, Milano 2004; Id. (a cura di), *Il lavoro tra formazione e alienazione. Il contributo della formazione*, Adda, bari 2004

Cfr., tra gli altri, Montedoro C. (a cura di), *L'orientamento degli adulti sul lavoro. Linee guida e strumenti per gli operatori*, Isfol, Monolite Editrice, Roma 2001; Ruffini C. Sarchielli V. (a cura di), *Il bilancio di competenze. Nuovi sviluppi*, Franco Angeli, Milano, 2001.

Per quanto riguarda l'Osservatorio sulle politiche attive del lavoro, il coordinamento scientifico è stato affidato alla Facoltà di Lettere e Filosofia, e specificamente al docente titolare della Cattedra di Educazione degli adulti (e al team di ricerca pedagogica) del corso di laurea in Scienze della formazione continua.