

Dal welfare al workfare

il nuovo ruolo del sistema pubblico dei servizi per l'impiego

Il **workfare** (o welfare to work), termine derivante dalla fusione di work e welfare, è un modello alternativo al classico welfare. Le politiche che ad esso si ispirano mirano, da un lato, a modificare le caratteristiche soggettive degli individui ai quali sono rivolte (principalmente disoccupati di lunga durata e inattivi) al fine di accrescerne l'adattabilità al mercato del lavoro; dall'altro a rendere più attraente la condizione lavorativa rispetto alla dipendenza dai sussidi, attraverso l'uso integrato di strumenti di politica passiva e attiva del lavoro. Alle politiche del workfare sono altresì riconducibili quegli interventi che puntano a rivedere, in senso restrittivo, il sistema dei benefit e ad inasprire le sanzioni.

Il graduale passaggio dal welfare al workfare ha determinato un cambio di paradigma nell'individuazione degli strumenti di politica del lavoro volti ad incrementare i livelli occupazionali. L'esigenza di intervenire su fattori di esclusione e di incrementare il vantaggio dell'essere occupati rispetto alla condizione di disoccupazione o inattività ha portato ad un progressivo ampliamento delle modalità d'azione. Al semplice accompagnamento al lavoro si sono progressivamente aggiunte misure ulteriori quali:

- il **riorientamento del sistema scolastico e formativo** verso le esigenze di determinati target di utenti;

- il **ribilanciamento di benefit e leve fiscali** allo scopo di rendere sempre più conveniente l'attività lavorativa rispetto all'assistenza;

- la **definizione di un "patto sociale"** in virtù del quale la corresponsione di sussidi, formazione personalizzata e servizi di supporto alla ricerca di occupazione sono **vincolati al concorso attivo del disoccupato alla ricerca di un lavoro**. Il disoccupato che riceve assistenza sotto forma di sussidi economici, formazione professionale ed altre misure volte a supportarlo nella ricerca di un'occupazione, in cambio, è tenuto ad impegnarsi attivamente nella ricerca di un lavoro, ad accettare offerte di lavoro congrue, a partecipare a programmi formativi e/o di orientamento, pena la sospensione o revoca del sussidio o la perdita dello status di disoccupato.

Le dinamiche della crisi occupazionale che il nostro Paese sta attraversando rendono necessario imprimere un'accelerazione alla transizione verso politiche di workfare. Questo chiama in causa a pieno titolo il sistema pubblico dei Servizi per l'impiego ai quali la stessa legge (la 2/2009, della quale si dirà in seguito) assegna un ruolo ben definito nel passaggio dal sistema di welfare ad un sistema di workfare, quello di facilitatori nell'incontro tra la domanda di lavoro espressa dal mercato e l'offerta dei singoli alla ricerca di un'occupazione. L'attuale congiuntura economica richiede al sistema pubblico dei Servizi per l'impiego di **affrontare una sfida importante**, quella della costruzione e della gestione di un efficace sistema di sostegno e di accompagnamento dei lavoratori nelle diverse fasi di transizione che attraversano durante il loro percorso lavorativo e professionale.

L'azione di accompagnamento dei Servizi per l'impiego dovrebbe sostenere chi cerca un'occupazione o vuole cambiarla nella costruzione di un percorso lavorativo e

professionale che abbia almeno tre caratteristiche: **continuità, progressività, sicurezza**. I periodi di disoccupazione dovrebbero essere sempre più brevi e dovrebbero poter essere utilizzati in modo "attivo" per aumentare la qualificazione dei soggetti; la condizione lavorativa, con il tempo, dovrebbe migliorare sotto il profilo economico, le responsabilità professionali, il livello di qualificazione dei singoli. Per quel che concerne la sicurezza, infine, nonostante i rischi connessi ad un mercato flessibile quale quello attuale, i lavoratori dovrebbero poter contare su un progetto professionale tagliato sulle esigenze e sulle aspirazioni lavorative di ciascuno e comunque connotato da condizioni lavorative sufficientemente stabili.

Il governo sistematico delle transizioni è divenuto, dunque, un tema prioritario. In un mercato del lavoro sempre più segmentato e caratterizzato da instabilità, il ruolo del sistema pubblico di sostegno all'incontro tra domanda e offerta di lavoro assume una centralità mai avuta in passato. La pesante crisi economica e la conseguente crisi occupazionale hanno, difatti, portato all'aumento non solo del numero, ma anche della diversità dei soggetti da inserire in processi di formazione e riqualificazione/aggiornamento professionale, nonché dei soggetti da inserire o reinserire nel mercato.

Quanto detto richiama un ulteriore, fondamentale compito dei Servizi per l'impiego: quello della **salvaguardia e valorizzazione delle risorse umane**. L'azione del sistema pubblico dei Servizi per l'impiego non deve, difatti, essere orientata a sostenere genericamente l'occupazione, ma deve essere rivolta, specificamente, a **sostenere la buona occupazione**, quella in grado di utilizzare al massimo le competenze, le qualificazioni e le capacità dei singoli. Questo comporta, dunque, che il sistema dei Servizi competenti in tema di intermediazione al lavoro, in quanto erogatore di politiche attive, sia chiamato a fronteggiare e a rispondere alle richieste e alle necessità di un'utenza sempre più composita. Ciò richiederà che i Servizi per l'impiego siano capaci di **offrire prestazioni sempre più avanzate e personalizzate** che possano determinare una riduzione del tempo di permanenza degli individui nella condizione di una inattività che potenzialmente, e non solo, può significare esposizione al lavoro sommerso. La personalizzazione delle prestazioni offerte non va intesa come un compito aggiuntivo ai tanti compiti già svolti dai Servizi, ma quale **criterio alla luce del quale orientare tutte le attività**.

Al tema della personalizzazione delle prestazioni offerte dai Servizi si lega quello del **marketing**, da intendersi nell'accezione utilizzabile anche per i servizi di interesse pubblico quale "insieme di attività mediante le quali anche le organizzazioni pubbliche mirano a soddisfare le esigenze dei propri utenti/clienti". Si tratta, dunque, di individuare le esigenze degli utenti per poterle soddisfare nel modo migliore, e, dunque, anche di valutare la congruità, rispetto alle richieste/necessità espresse o potenziali, delle prestazioni erogate.

Fare marketing impone che si faccia "sistema", perché nessun Servizio, da solo, è in grado di garantire agli utenti tutte le prestazioni necessarie. Ancora oggi, nonostante i timidi passi avanti fatti, si può rilevare una scarsa diffusione di competenze e pratiche di marketing nell'ambito del sistema pubblico di Servizi per l'impiego.

La **Legge 2/2009**, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale", nonché i provvedimenti ad essa successivi, riconoscono il sistema dei Servizi competenti quale soggetto erogatore di servizi di politica attiva anche a favore di soggetti che beneficiano di ammortizzatori sociali - in attuazione a quanto contenuto nell'**Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009** in tema di processo di integrazione tra politiche passive ed attive, con il quale si assegna alle funzioni di formazione, intermediazione e ricollocazione un ruolo strategico.

È forse utile sottolineare che l'attuale legislazione in tema di ammortizzatori sociali subordina il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito alla sottoscrizione di una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, ovvero ad un percorso di riqualificazione professionale da parte dei beneficiari del trattamento medesimo, in linea con il modello di workfare sopra richiamato.

Il rilancio del ruolo assegnato al sistema pubblico dei Servizi per l'impiego, che assumono, anche in virtù dell'Accordo richiamato, la veste di soggetto centrale e propositivo nella gestione delle dinamiche scaturenti dalla crisi economica e occupazionale, ha messo in evidenza quanto sia **ancora necessario riformare ed ammodernare il sistema**, attualmente non strutturato per sostenere in maniera adeguata le molteplici transizioni che caratterizzano la vita professionale dei lavoratori. Il necessario e progressivo abbandono di un **approccio "curativo"** a favore di un **approccio "preventivo"** - quindi attivo - della disoccupazione, ha richiesto l'avvio di interventi di modernizzazione e riconversione degli Uffici chiamati ad occuparsi dell'erogazione di politiche attive. È stato necessario avviare una **riqualificazione del personale**, affinché acquisisse competenze e professionalità più rispondenti alle nuove esigenze; è stato necessario **ridisegnare ruoli, prassi di funzionamento e protocolli di servizio** delle amministrazioni pubbliche preposte all'erogazione dei nuovi servizi; è divenuto indispensabile **dotare le strutture coinvolte di strumenti e reti più efficaci** per la raccolta, il trattamento e l'analisi delle informazioni relative agli andamenti del mercato del lavoro dei rispettivi territori di competenza, per essere in grado di fornire risposte di politica del lavoro adeguate in termini di programmazione ed attuazione degli interventi ritenuti necessari.

Sono diversi gli elementi dai quali è possibile desumere un **lento ma progressivo rafforzamento del nuovo ruolo dei Servizi per l'impiego**. Dalle informazioni e dai dati contenuti nel periodico **Rapporto di Monitoraggio dei Servizi per l'impiego dell'Isfol**, (pubblicato nel dicembre 2009, e relativo all'anno 2008), è possibile desumere che esistano le **precondizioni che consentono al sistema pubblico dei Servizi per l'impiego di farsi carico dei nuovi compiti**:

□ nel 2009 è stata avviata una fase sperimentale che ha portato ad un'accelerazione del processo di integrazione tra politiche attive e passive, in attuazione a quanto contemplato dall'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009;

□ cominciano a diffondersi **"Poli di innovazione"** nella rete dei servizi per l'impiego, centri nei quali si sperimentano nuove pratiche e si elaborano approcci più efficaci;

□ il sempre più diffuso utilizzo del **"Patto di servizio"**, con la conseguente presa in carico da parte dei Centri per l'Impiego degli utenti, risponde all'approccio

personalizzato richiesto dal **Libro bianco sul futuro del modello sociale**, perché consente di costruire un legame più vincolante tra utente e CPI, presupposto necessario a costruire un percorso individuale dell'utente.

Molto è stato fatto, molto resta ancora da fare. Guardando al futuro, non si possono non considerare diversi problemi.

Il primo è di natura economica. La creazione di una rete di Servizi per l'impiego in grado di ampliare le proprie funzioni ha richiesto un elevato investimento di risorse economiche, in buona parte provenienti dal Fondo Sociale Europeo. La nuova stagione di programmazione comunitaria (2007- 2013), in seguito all'allargamento degli Stati membri, prevede notevoli cambiamenti nella allocazione delle risorse per la formazione e il lavoro, con una riduzione delle risorse disponibili per il nostro Paese. Questo significa che ***l'ammodernamento ed il potenziamento dei Servizi per l'impiego dovrà poter contare, in un futuro non lontano, sulle sole risorse ordinarie.***

Il secondo ordine di problemi è quello relativo alla ***difficoltà di "fare sistema"***. Quella dei Servizi per l'impiego costituisce una delle poche riforme di carattere strutturale avviate nel nostro Paese negli ultimi anni, riforma che ha aperto la possibilità ad un progressivo coinvolgimento di una vasta gamma di soggetti nell'attuazione delle politiche del lavoro (scuole, Università, organizzazioni non profit, associazioni datoriali, sindacati, enti bilaterali, ecc.). ***È necessario assecondare e sostenere la messa in rete dei soggetti coinvolti***, cercando di valorizzare le competenze di ciascuno affinché tutti possano assumere un ruolo coerente con la loro *mission*, ma orientato al perseguimento di obiettivi comuni. E non solo. Per poter operare più efficacemente, è altresì necessario che i Servizi per l'impiego si impegnino per ***creare forme di partecipazione e partenariato con gli altri soggetti*** coinvolti a diverso titolo nelle politiche del lavoro, presenti sul territorio di loro competenza. Le iniziative di partenariato dovrebbero, dunque, sostenere reti di cooperazione ampie e articolate, in grado di mobilitare risorse umane, tecniche ed economiche.

Altra questione di non secondaria importanza è quella relativa alla ***conoscenza del territorio***. Ad un sistema pubblico dei Servizi per l'impiego al quale è richiesto di essere parte attiva nel favorire occupazione di buona qualità, si richiede di fornire informazioni, contatti, assistenza perché coloro che sono alla ricerca di un'occupazione possano muoversi cogliendo le opportunità che il mercato offre. In altre parole, ***una conoscenza approfondita e aggiornata del territorio è condizione indispensabile*** per aiutare l'utenza a cogliere le opportunità presenti. Tutto questo è possibile solo se chi opera nei Servizi conosce il territorio, le politiche del lavoro in atto, le realtà imprenditoriali locali e le relative necessità, le opportunità formative e di qualificazione professionale esistenti. In generale, si può affermare che i Servizi per l'impiego non conoscono bene il territorio, non hanno molte informazioni sull'evoluzione del mercato del lavoro locale ed hanno scarsa cognizione in merito alle attività sul fronte dell'occupazione proposte e realizzate da altri attori.

Un'ultima questione da richiamare riguarda la ***qualità delle prestazioni***. Oggi più che mai è indispensabile sostenere l'orientamento del personale operante presso i Servizi per l'impiego verso il miglioramento della qualità delle prestazioni, obiettivo che va perseguito con determinazione - avvalendosi di tutti gli strumenti utili allo scopo (iniziative seminariali che possano favorire il mutamento culturale a favore del risultato; attività formative e di ricerca sul tema della qualità; confronto e

cooperazione con associazioni e reti anche di altri Paesi europei per favorire la diffusione di *best practices*, ecc.). Le Regioni più virtuose hanno già provveduto a definire standard di riferimento per misurare la qualità delle prestazioni erogate, ma **una forte accelerazione al processo già avviato sarà data dalla necessità di adeguarsi ai principi contenuti nei decreti legislativi 150/2009 e 198/2009** in materia di definizione degli standard di qualità dei servizi pubblici e di misurazione e valutazione delle performance. I provvedimenti richiamati contengono, difatti, anche le linee guida per l'adeguamento degli ordinamenti di Regioni ed Enti locali, **da realizzarsi entro il 31 dicembre 2010**.

Le problematiche che connotano ancora il Sistema pubblico dei **Servizi per l'impiego nelle Regioni meridionali** appaiono, nel suo complesso, ben più serie.

Infatti, sul livello dei servizi offerti dai Centri per l'impiego, appare persistere un **dualismo territoriale**, caratterizzato dalla costruzione di servizi in chiave "proattiva" al Centro-Nord e dalla prevalenza al Sud (pur in presenza di differenziazioni tra le diverse realtà territoriali) di servizi di natura più "tradizionale", nonché di un'attività prevalentemente incentrata sugli adempimenti amministrativi. Al Centro-Nord si rinvencono, difatti, condizioni istituzionali e organizzative più favorevoli:

- dotazione di strumenti più articolata e coerente con le nuove funzioni;
- interventi altamente personalizzati.

Nel Mezzogiorno, invece, permangono servizi di natura "minimalista" in presenza di una gamma assai contenuta di strumenti e di una scarsa funzione propositiva e attiva da attribuire, in primo luogo, ad una scarsa "cultura di rete".

Un'ultima considerazione in merito alla possibile efficacia delle politiche di welfare to work nel nostro Paese. In Italia, una difficoltà nell'applicazione di tali politiche va rinvenuta nella **concentrazione della disoccupazione in alcune aree del Meridione**. Poiché il welfare to work ha buone probabilità di successo lì dove è possibile rinvenire una significativa offerta di posti di lavoro, le politiche ad esso riconducibili potrebbero avere maggiore efficacia se accompagnate da altre misure, prime fra tutte quelle volte a sostenere la **mobilità dei lavoratori** e a garantire la **circolazione delle informazioni** sulle disponibilità di lavoro nelle aree del Paese più sviluppate.



Magda Trotta

Roma, 20 ottobre 2010