

I servizi per il lavoro, il ruolo del pubblico e la fuoriuscita dalla crisi

di Francesco Verbaro

Il sistema degli ammortizzatori in Italia, grazie agli interventi di estensione previsti nell'ultimo anno dal Governo (d.l. n. 185/2008; d.l. n. 5/2009; d.l. n. 78/2009), ha ridimensionato efficacemente l'impatto della crisi economica e finanziaria sui redditi dei lavoratori. Dall'altro lato, invece, la fuoriuscita dalla crisi dal punto di vista occupazionale passa necessariamente da un rilancio e una responsabilizzazione dei servizi per l'impiego e dalla piena efficacia delle politiche attive.

Nell'ambito delle politiche attive i servizi per l'impiego, proprio in questa fase di crisi, devono essere in grado di svolgere quei compiti nuovi di amministrazione attiva che la riforma degli ultimi anni ha assegnato ai servizi competenti e ai soggetti pubblici, assicurando quella che il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale* chiama la "presa in carico della persona" con riferimento alle transizioni che caratterizzano la vita professionale del capitale umano: dalla formazione al lavoro, dalla condizione di occupazione a quella di Cassa Integrazione e/o disoccupazione a quella di nuova occupazione.

Lo sviluppo di questa funzione di accompagnamento e presa in carico da parte dei servizi regionali e dei centri per l'impiego pone l'esigenza di riflettere sulla mancata applicazione di quelle disposizioni in materia di mercato del lavoro e politiche attive, che richiedono un modo diverso di essere e fare amministrazione e che avrebbero dovuto comportare una profonda innovazione delle struttu-

re, delle competenze del personale e quindi dei servizi offerti.

La ricollocazione del personale, l'orientamento rispetto ad un mercato del lavoro in continua evoluzione, l'offerta di percorsi formativi e lavorativi adeguati richiedono da tempo un diverso modo di "fare amministrazione". Un passaggio "epocale" da un'amministrazione certificatrice, che verifica lo status di occupazione/disoccupazione del soggetto, ad un'amministrazione attiva, che prende in carico la persona ed eroga i servizi necessari al suo benessere nella vita attiva. Una riforma quindi che tocchi al contempo le politiche per il lavoro e la riforma della pubblica amministrazione.

L'attuale situazione, d'altronde, nella quale la fuoriuscita dalla crisi economica difficilmente consentirà di riassorbire tutti coloro che sono usciti dal mercato del lavoro, fa emergere una forte domanda di servizi avanzati per il lavoro. Il rischio fondato in assenza di politiche attive efficaci è quello di avere un nuovo bacino di nuovi lavoratori socialmente utili. Siamo infatti di fronte ad un bacino di lavoratori fuoriusciti che dovrà essere "preso in carico" e quindi essere destinatario di una serie di azioni, percorsi e offerte formative e lavorative.

Questo passaggio non è semplice. Lo dimostrano, a titolo esemplificativo, le difficoltà che si stanno incontrando nell'attuazione dell'accordo Stato-Regioni di febbraio 2009 in materia di ammortizzatori in deroga e politiche attive. Il mix di politiche pas-

sive e attive previsto dall'accordo richiede un impegno costante da parte di tutti i soggetti chiamati in causa nella sua attuazione, con l'obiettivo di assicurare un sostegno al reddito, mantenere quanti più posti di lavoro possibili, favorire la rioccupabilità dei lavoratori. Obiettivo che investe l'organizzazione e la qualità dei servizi erogati e in particolare la capacità di coordinare le azioni, nonché l'attività di monitoraggio sui soggetti inoccupati e disoccupati. La stessa *flexicurity* richiede, in linea con la Strategia europea per l'occupazione, il superamento da parte dei servizi pubblici per l'impiego degli interventi di sussidio e successivi a favore dell'adozione di azioni di prevenzione e di anticipazione dei bisogni.

I servizi pubblici in materia di mercato di lavoro richiedono certamente un modo nuovo di fare amministrazione, più orientato ai risultati e alla qualità dei servizi. In questa materia inoltre giocano un ruolo significativo i divari che ancora si registrano tra il nord e il sud del nostro Paese. Si tratta di divari territoriali che caratterizzano in generale il sistema amministrativo italiano, ma che devono essere tenuti in considerazione nel programmare dei nuovi interventi a sostegno delle politiche attive del lavoro.

Una riflessione quella sulla qualità dei servizi per il lavoro quindi che deve coinvolgere i diversi livelli di governo interessati. Sui servizi per l'impiego Stato e Regioni in passato avevano lavorato sui "livelli essenziali delle prestazioni" attraverso l'elaborazione di un *masterplan* dei servizi per l'impiego, lo strumento che avrebbe dovuto garantire l'omogeneità di base a livello di competenze e di qualità dei servizi. Il *masterplan* tuttavia si è arenato per la confusione presente a monte tra il concetto di livello essenziale delle prestazioni, ciò che costituisce obbligo di legge e gli standard di qualità.

I centri per l'impiego pubblici, come confermato dai diversi rapporti sulla qualità dei servizi (si veda Isfol, Italia Lavoro, *La rete dei servizi al lavoro*, 2008, Roma), registrano ancora oggi a oltre dieci anni dalla riforma criticità strutturali che attengono in genere alla carenza di professionalità stabili e qualificate, alla carenza di interconnessioni informative e di capacità di operare a rete, al permanere di un approccio amministrativo nella gestione dei servizi, nonché alla carenza di programmazione delle attività.

Fortemente penalizzante per il decollo delle politi-

che attive è la mancanza di un sistema informativo che tracci la vita professionale degli individui e consenta di far intervenire i diversi soggetti con azioni di politica passiva e attiva e di proporre in quest'ultimo ambito percorsi di formazione e di lavoro congrui anche attraverso partnership con soggetti privati qualificati idonei a farsi carico dei soggetti più svantaggiati.

I servizi per l'impiego sono tenuti ad operare, in breve, per favorire il reinserimento lavorativo dei lavoratori in cerca di occupazione. Il tasso di occupazione e l'occupabilità dei soggetti quindi dipende anche da una pluralità di servizi e dalla integrazione e coordinamento di questi, che possono consentire di superare la discontinuità contrattuale con una "continuità occupazionale", favorendo le transizioni *job to job* e quindi verso occupazioni a tempo pieno e indeterminato. Si parla quindi di sicurezza nella transizione, che richiede strutture in grado di conoscere il territorio, i mercati del lavoro e il capitale umano assegnato.

Pertanto, nel prevedere delle azioni per il rafforzamento dei servizi per l'impiego, non è da ripetere l'esperienza svolta con i precedenti interventi a valere sui fondi comunitari di assistenza tecnica, che non sono riusciti a rendere stabile e strutturale una importante funzione delle politiche del lavoro. Occorre una maggiore responsabilizzazione dei soggetti pubblici nell'attivazione di moderni servizi per il lavoro. Pensiamo alla strutturazione di alcuni servizi di politica attiva, quali l'offerta lavorativa e formativa, la proposizione di tirocini, l'informazione sulle nuove tipologie contrattuali e di retribuzione, le opportunità di mobilità territoriale e professionale. Per fare questo più che un *masterplan* servirebbe un "accordo di responsabilità" tra le diverse istituzioni, che porti ad impegni congiunti e convergenti con obiettivi definiti e trasparenti.

Nel rilanciare nell'attuale contesto di crisi il ruolo dei servizi per il lavoro può essere di aiuto la riforma della pubblica amministrazione che interagisce fortemente con la riforma del welfare. La cosiddetta riforma "Brunetta" della pubblica amministrazione, di cui alla l. n. 15/2009 e al decreto legislativo attuativo in corso di pubblicazione, disegna il ciclo della programmazione e individua i criteri per la misurazione della performance organizzativa, ponendo l'attenzione sulla qualità dei servizi e l'impatto dell'azione amministrativa sugli utenti. Proprio i servizi per l'impiego, in quanto servizio pubblico, dovranno attenersi a quanto previsto dal-

le nuove disposizioni in materia di valutazione e programmazione, puntando al miglioramento dei servizi all'utenza e valutando la propria performance dal punto di vista della soddisfazione sull'utenza finale e dei risultati conseguiti (art. 8 del decreto legislativo di attuazione). Un altro strumento di ausilio fornito dalla riforma dell'organizzazione del lavoro pubblico per monitorare la qualità dei servizi e favorire il controllo da parte degli utenti e la comparazione dei servizi è dato dalla trasparenza totale (*total disclosure*) di cui Regioni e Province devono tenere conto, trattandosi di «livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche». Il Decreto legislativo Brunetta inoltre definisce gli obiettivi come «rilevanti e pertinenti con riferimento ai bisogni della collettività» e «tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi».

È importante quindi collocare i servizi per il lavoro promossi dai soggetti pubblici nell'ambito del processo di valutazione e responsabilizzazione, superando certi dibattiti volti a confondere obblighi di legge e compiti istituzionali con standard e livelli essenziali e dando significato alla presenza del settore pubblico nei servizi per il lavoro in un welfare delle opportunità e non di verifica e certificazione degli status. Un ulteriore processo di innovazione da percorrere è, infine, quello organizzativo attraverso la creazione di sistemi a rete, che uniscano gli uffici addetti alle politiche passive, alle attività formative e a quelle di *placement* o la realizzazione di strutture uniche ("case del welfare"), nelle quali prevedere la fusione delle attività previdenziali e assistenziali con quelle di *workfare*.

Si pone il problema di chi vigila sull'efficace svolgimento di tali servizi su tutto il territorio nazionale e con particolare attenzione a quelle aree e settori svantaggiati e quindi di quale debba essere il ruolo del livello centrale di governo. Certamente le amministrazioni competenti sulle politiche devono avvalersi degli strumenti di valutazione e monitoraggio strategico delle politiche per monitorare la qualità dei servizi erogati. Proprio in questo settore urge definire un sistema di misurazione e di *benchmark*, senza cadere in interpretazioni formalistiche dei livelli essenziali delle prestazioni. I servizi per il lavoro in Italia sono notoriamente colpiti dalla forte differenza nella qualità dei servizi esistente tra il nord e il sud del paese, in particolare in un settore in cui i servizi dovrebbero promuovere proprio nelle Regioni più deboli l'orientamento e l'oc-

cupazione favorendo al contempo l'incontro tra domanda e offerta.

La riforma del mercato del lavoro del 2003 prevede inoltre un ruolo "pubblico" delle agenzie del lavoro private. Ruolo che va promosso tenendo conto delle convenienze del privato e quindi della distribuzione delle stesse agenzie sul territorio nazionale. Si è riscontrato infatti che dove è più debole il servizio pubblico, quello privato è parimenti. È il caso questo del Mezzogiorno. In queste realtà occorre pensare al possibile ruolo che potrebbero svolgere i soggetti previsti dal "regime particolare" del d.lgs. n. 276/2003 (le università, le fondazioni, i Comuni singoli e associati, le unioni di Comuni, le Camere di commercio, gli istituti di scuola secondaria, nonché le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro) nell'ambito dell'attività di intermediazione.

Come stimolare i soggetti privati a prendere in carico i soggetti disoccupati e in particolare i soggetti più svantaggiati? Potrebbe essere utile prevedere dei "fees" per ogni disoccupato reinserito nel mercato del lavoro, in relazione alle condizioni del mercato del lavoro e delle caratteristiche del capitale umano. I soggetti privati hanno certamente un vantaggio competitivo derivante dalla specializzazione nell'orientamento e formazione che certamente non hanno i soggetti pubblici. Questi ultimi però devono cogliere le opportunità e i percorsi che la recente riforma della pubblica amministrazione propongono all'intero settore pubblico al fine di migliorare i servizi all'utenza.

Infine, una visione integrata delle riforme poste in essere dal Governo consente di ricavare utili indicazioni sul lavoro che dovrà svolgere la Commissione per la valutazione, prevista dalla riforma Brunetta, che dovrà essere anche quello di favorire la trasparenza sui risultati dell'azione amministrativa con riferimento alle politiche e il confronto delle performance dei singoli centri ed enti responsabili in materia di politiche del lavoro. Ancora una volta ci troviamo di fronte a delle opportunità di riforma e di cambiamento, sostenute da un quadro normativo favorevole, che non devono essere sprecate.

Francesco Verbaro

Segretario generale del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri