www.bollettinoadapt.it, 6 settembre 2013

Servizi per il lavoro e youth guarantee: quale intervento pubblico?

di Francesco Verbaro

Il dibattito in corso sulle iniziative e politiche a favore dell'occupazione giovanile ha toccato anche se non in maniera pienamente consapevole il tema del ruolo del settore pubblico nel migliorare il mercato del lavoro e nel favorire l'occupazione e quindi l'entità e la qualità dell'intervento pubblico e delle amministrazioni di settore.

La Garanzia per i giovani (Youth guarantee), come da raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013, è uno strumento proposto a livello comunitario per affrontare il drammatico tema della disoccupazione giovanile e si basa su un sistema di servizi che dovrebbe essere assicurato ai giovani entro 4 mesi da quando lasciano la scuola o dallo stato di disoccupazione in termini di offerta di lavoro, un apprendistato, offerta formativa aggiuntiva, una combinazione di formazione e lavoro come il tirocinio. Si tratta di organizzare la "presa in carico" del giovane che dovrebbe essere assicurata da un sistema di servizi dedicato, superando la visione a compartimenti stagni che ha caratterizzato il rapporto tra mondo della formazione e mondo del lavoro seguendo un approccio moderno di welfare. Ecco quindi come il cd. "welfare delle opportunità" che deve necessariamente sostituire la logica per sussidi ed evitare soprattutto il cadere nello stato di neet (not in education, employment or training) si scontra con la capacità amministrativa e di offerta di servizi di welfare del nostro sistema pubblico.

Il tema dei servizi per l'occupazione quindi investe il tema della riforma del settore pubblico e diventa per questo emblematica sotto diversi aspetti. Quali servizi devono essere assicurati e in che modo? Quale il ruolo del pubblico? Quale cooperazione con le parti sociali e il settore privato e quindi quale sussidiarietà? Le domande valgono per il settore del lavoro ma sono valide per tutti gli ambiti del welfare state.

Per rispondere a queste domande occorre fare alcune riflessioni sullo stato dei servizi per il lavoro e sul sistema esistente così come disegnato dal legislatore e implementato dagli attori.

Ricordiamo innanzi tutto come il sistema di welfare italiano si è basato più su politiche di incentivi, sussidi e sostegno al reddito (trasferimenti monetari, sgravi e agevolazioni) che su servizi alla persona. Nel caso del mercato del lavoro inoltre i sistemi di sussidio hanno creato, come ampiamente dimostrato, più meccanismi di "trappola" che aiutato i soggetti fuoriusciti dal mercato del lavoro a rientrare.

Diventa centrale quindi nella logica dello "Youth guarantee" la cd. "presa in carico" della persona, la quale pur dovendo assumere comportamenti individualmente responsabili, deve poter beneficiare di una serie di servizi oggi mancanti. Già dal momento della formazione il profilo professionale del

singolo deve essere mappato, monitorato e inserito nei sistemi informativi del lavoro (ancora poco utilizzati e frammentati), in maniera da assicurare la possibilità che il soggetto possa essere destinatario di offerte formative e lavorative. Chiaramente diventano quindi centrali i servizi di orientamento per non limitarsi alla mera gestione amministrativa del singolo soggetto inoccupato o disoccupato. I stessi soggetti censiti amministrativamente dai centri per l'impiego costituiscono un numero esiguo e diverso rispetto alla platea della "Youth guarantee". Occorre rivedere e rafforzare gli obblighi di comunicazione per poter avere i dati necessari dei giovani. Serve comunque una capacità gestionale in grado di intercettare i soggetti individuati come destinatari della "Garanzia" dalla raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013. Serve, inoltre, sviluppare una cultura del servizio che abbia come obiettivo la ricollocazione della persona, attivando una serie di servizi che richiedono competenza e professionalità da parte dei soggetti erogatori.

Alcuni dati di un monitoraggio effettuato dal Formez mostrano come forte sia ad esempio il divario tra i servizi erogati dai servizi pubblici per l'impiego e i servizi erogati dai soggetti privati. Circa il livello di competenze e di conoscenza del contesto e la capacità gestionale emergono alcuni dati interessanti sulle differenze esistenti tra servizi pubblici ed agenzie private.

In termini di accessibilità, innanzi tutto emerge come i servizi pubblici per l'impiego siano aperti circa 24 ore a settimana, sabato escluso. Mentre le agenzie per il lavoro assicurano un'apertura pari a circa 44 ore di media a settimana.

Oltre all'accessibilità al servizio abbiamo ovviamente la qualità dello stesso che è influenzato ad esempio dal livello di informazioni fornite dalle due tipologie di organizzazione dei servizi, le quali dipendono dalla gestione dei flussi informativi e dalle competenze del capitale umano impiegato.

Circa l'analisi delle competenze del personale non possiamo non ricordare come gli attuali servizi per il lavoro siano coperti prevalentemente dal personale proveniente dagli uffici periferici del Ministero del lavoro a seguito del decentramento amministrativo operato con il d.lgs. 469/1997. Inoltre, come è emerso dai rapporti dell'Isfol sui Centri per l'impiego e dalle indagini del Formez, significativo sembra essere ormai, soprattutto nel mezzogiorno, il ruolo del personale con contratti di lavoro temporaneo assunto sulla base di progetti di assistenza e che costituisce ormai quella componente di personale in possesso delle competenze innovative in materia di orientamento e analisi delle competenze.

Alcune delle informazioni che devono essere fornite dai servizi per il lavoro si basano sulla conoscenza del contesto produttivo e normativo nel quale operano gli sportelli.

Alla domanda di quali fossero le realtà produttive locali che offrivano maggiori opportunità occupazionali solo il 14% degli addetti ai servizi per l'impiego sapeva rispondere contro il 91% degli addetti delle agenzie per il lavoro. Ad un'ulteriore domanda se conoscessero almeno cinque incentivi per le assunzioni disponibili sul territorio, le risposte vedevano gli addetti dei servizi per il lavoro rispondere positivamente per il 22% contro l'86% degli operatori delle agenzie per il lavoro. Rispetto alla conoscenza delle offerte di lavoro e all'adempimento della pubblicazione delle vacancies delle imprese, ultimamente imposto per legge ai servizi per il lavoro dal comma 11 dell'art. 7-ter del DL 5/2009, si registra il maggiore divario: con le agenzie che mediamente sono in possesso (e solitamente pubblicano sulle loro vetrine) di un numero di offerte pari a circa 20 volte le vacancies conosciute dai centri per l'impiego pubblici. A questo occorre aggiungere che le agenzie, appartenenti alle società più importanti, sono tra loro connesse con un sistema informativo che consente di far incontrare domanda e offerta ben oltre il perimetro di competenza locale. Opportunità che non viene ancora assicurata da clic lavoro.

Alcune delle competenze richiamate assumono una particolare rilevanza per alcuni target di disoccupati. Si pensi ad esempio ai disoccupati senior, fenomeno particolarmente grave per il protrarsi della crisi economica e l'innalzamento dell'età pensionabile. Per tale target diventa centrale la conoscenza degli incentivi e delle doti. Come è evidente, un'assistenza e una consulenza sulle opportunità derivanti dalle proprie condizioni e status presenti nell'ordinamento e nel territorio potrebbe migliorare di molto la ricollocazione nel mercato del lavoro.

Le competenze tecniche del personale e la modalità di interazione del centro per l'impiego (Cpi) con il contesto dei servizi divengono centrali soprattutto se si ritiene che i servizi erogati dai Cpi non siano sempre immediatamente finalizzati all'intermediazione diretta, ma piuttosto alla riqualificazione delle persone, al miglioramento della loro presentazione sul mercato del lavoro, all'orientamento e informazione dei soggetti che, per la prima volta, si affacciano nel mercato della ricerca del lavoro.

Partendo da quest'ambito, il settore pubblico dovrebbe saper cogliere la sfida della riforma della pubblica amministrazione (da ultimo del d.lgs. 150/2009) e cercare di misurare la "performance" su aspetti rilevanti dei servizi, a maggior ragione in settori nei quali i servizi sono particolarmente richiesti e significativi come nel caso dei servizi per il lavoro. Sia la raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 sulla garanzia dei giovani sia le modifiche apportate dalla legge 92/2012 al d.lgs. 181/2000 (art. 3), prevedendo i "Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego" per contrastare la disoccupazione di lunga durata e per i beneficiari di ammortizzatori sociali, spingono a porre al centro di ogni ragionamento e riflessione i servizi essenziali da offrire soprattutto nei confronti di target di cittadini deboli.

Un recente volume del Formez "Organizzazione e governance dei servizi per il lavoro" contiene una serie di indicazioni sulla programmazione della performance nei servizi per il lavoro, individuando gli obiettivi, gli indicatori e i parametri per orientare al meglio l'attività dei servizi per l'impiego. Non si tratta infatti di valutare formalmente l'attività esistente, ma di orientare l'attività degli attuali servizi ancora oggi troppo autoreferenziale.

Non a caso il d.lgs. 150/2009 (la cd "riforma Brunetta") si è preoccupata innanzi tutto di fare in modo che le pubbliche amministrazioni individuassero obiettivi "rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività", "specifici e misurabili in termini concreti e chiari" e "tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi". Una rivoluzione, anche culturale, che è rilevante non solo per i servizi pubblici per l'impiego. Pensare di assicurare la "Garanzia dei giovani" senza una riflessione sulla qualità dei servizi pubblici e un progetto per migliorare la loro performance si rivelerebbe l'ennesimo esercizio retorico. Non si tratta di aumentare le risorse da destinare ai centri per l'impiego ma di utilizzare intanto al meglio le risorse umane e finanziarie oggi ad essi destinate. L'eventuale creazione di un'Agenzia nazionale per il lavoro dovrebbe servire eventualmente a verificare in termini di livelli essenziali innanzi tutto la performance delle strutture pubbliche (compito che doveva in teoria essere svolto in generale dalla Civit) e quindi i servizi erogati dai soggetti autorizzati e accreditati. L'obiettivo che si è cercato di conseguire negli ultimi anni modificando l'art. 6 del d.lgs. 276/2003, ampliando il numero dei soggetti abilitati a svolgere l'attività di intermediazione e includendo i soggetti più vicini alla domanda e all'offerta, è stato quello, al di là della natura dei soggetti, di assicurare un servizio qualificato ed effettivo fondato sulla migliore conoscenza della domanda e dell'offerta. Lo stesso concetto di funzione pubblica dei servizi è stata aggiornata negli anni e prescinde chiaramente dalla natura giuridica del soggetto che eroga il servizio. Si tratta di ragionare oltre i modelli pubblici e privati senza ideologie e pregiudizi, ma con realismo e puntuale attenzione ai risultati. Ciò diventa ancora più importante in un contesto caratterizzato da risorse finanziarie scarse, per evitare che le

risorse che verranno individuate per potenziare i servizi per il lavoro in Italia non vengano ancora una volta sprecati.

Francesco Verbaro
Docente della Scuola superiore della pubblica amministrazione – Componente del comitato scientifico di ADAPT

* Il presente articolo è pubblicato anche in *Amici di Marco Biagi*, 6 settembre 2013.