www.bollettinoadapt.it, 23 novembre 2012

Province e riforma dei servizi per l'impiego: la ricetta dell'UPI

di Rossana Lonero

L'entrata in vigore della c.d. Riforma Fornero (l. n. 92/2012) ha dato nuova linfa per una riflessione sui servizi per l'impiego e sulle politiche attive del lavoro.
L'Unione delle Province Italiane (UPI) ha avanzato alcune proposte di intervento sul tema (UPI, *Le Province e i servizi per l'impiego per un mercato del lavoro più efficiente*, in *Boll. ADAPT*, n. 41/2012), finalizzate, in particolare, al rafforzamento del ruolo e delle funzioni delle province e dei centri per l'impiego.
Gli interventi legislativi auspicati dall'UPI si inscrivono, peraltro, non soltanto all'interno del quadro di riforma dei servizi per l'impiego, ma anche di riordino complessivo delle province e delle loro funzioni, a seguito della c.d. *spending review* dello scorso agosto.
Come noto, la l. n. 92/2012 è intervenuta sulla materia dei servizi per l'impiego introducendo (*rectius*, modificando) i livelli essenziali delle prestazioni rese nei confronti di beneficiari di ammortizzatori sociali o di strumenti di integrazione salariale, oltre che inasprendo le condizioni di perdita dello stato di disoccupazione (v. G. Rosolen, S. Spattini, M. Tiraboschi, *Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive in chiave pubblicistica*, in P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), Lavoro: una riforma sbagliata, ADAPT-Labour Studies e-Book Series, n. 2).
La legge ha, inoltre, riattivato la delega, già conferita al Governo e non ancora esercitata, finalizzata al riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, estendendone l'ambito alle politiche attive ed introducendo ulteriori principi e criteri direttivi.
In vista del suo auspicato esercizio, l'UPI interviene con alcune proposte, volte principalmente alla valorizzazione del ruolo dei centri per l'impiego, non soltanto in veste di uffici preposti agli adempimenti relativi allo *status* di disoccupazione, ma anche e soprattutto quali attori e promotori delle politiche attive del lavoro e della formazione. La gestione delle funzioni e dei compiti in materia di politica attiva del lavoro, infatti, spetta alle regioni, che, nell'ambito dell'organizzazione del sistema regionale dei servizi per l'impiego, possono optare per la sua attribuzione alle province, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 469/1997.
Le proposte dell'UPI scaturiscono da una ricostruzione del quadro attuale dell'organizzazione dei servizi per l'impiego, come delineato a seguito degli interventi normativi intervenuti a partire dal 1997, e dalla presa d'atto, ad oltre 15 anni dall'avvio del processo di riforma, dell'insufficienza complessiva dei servizi per l'impiego a svolgere compiutamente il loro ruolo in un mercato del lavoro sempre più dinamico e caratterizzato da una forte polarizzazione delle competenze richieste.
L'UPI sottolinea come, per porre rimedio a tale inefficacia, sia quanto mai necessario partire da «una analisi oggettiva e scevra da posizioni strumentali e parziali», che colga le problematiche e le debolezze, strutturali e non, del sistema dei servizi per il lavoro. Il quadro che emerge, tuttavia, sembra parzialmente dimentico di alcuni aspetti e del ruolo di alcuni attori chiave del mercato del lavoro. Si osserva, infatti, come il "modello" di servizi al lavoro proposto dal d.lgs. n. 276/2003, attraverso l'accreditamento, punti sostanzialmente alla competizione e non alla collaborazione tra i servizi; viceversa, solo quelle regioni italiane che non si sono, ad oggi, conformate a tale "modello" di accreditamento hanno promosso i servizi in regime di collaborazione e non di competizione tra pubblico e privato.

La presenza di diversi modelli regionali antitetici tra loro, l'assenza di standard nazionali di servizio, la scarsità di risorse nazionali stanziate per i servizi per l'impiego (in Italia il 3% del PIL contro la media europea del 12%), nonché l'introduzione di ulteriori attori pubblici e privati per l'intermediazione del mercato del lavoro (ad esempio Università, Comuni, etc.) avrebbero sostanzialmente ingenerato solo una situazione caotica. Ciononostante, l'UPI osserva la tenuta del funzionamento dei centri per l'impiego "in funzione anticrisi", la cui valutazione da parte delle regioni è stata "lusinghiera", con risultati "soddisfacenti" in gran parte delle regioni.
I confronti regionali mostrerebbero come i risultati ottenuti in quelle regioni che hanno adottato un modello competitivo e che hanno visto una "proliferazione di soggetti", autorizzati ai servizi per il lavoro e l'intermediazione, siano "pessimi", in quanto non hanno ottenuto significativi miglioramenti, che invece si riscontrano nei sistemi regionali in cui valgono i principi di collaborazione ed una forte selezione qualitativa e quantitativa dei soggetti autorizzati ad operare per il lavoro e la formazione.
Se appare condivisibile la riflessione sulla scarsità delle risorse nazionali destinate ai servizi per l'impiego, in cui peraltro va tenuto conto dell'attuale quadro economico, meno, invece, con riguardo alla distinzione tra regioni con sistemi "competitivi" e "collaborativi". Anzitutto, in quanto i dati mostrano come nelle regioni del primo "tipo" (per antonomasia, la Lombardia) i soggetti privati hanno contribuito ad un miglioramento dei servizi offerti e della capillarità degli stessi, e, *last but not least*, in quanto il "modello" di accreditamento "proposto" dal d.lgs. n. 276/2003 non comporta necessariamente una "scelta" ed una separazione tra competizione e collaborazione, rimettendo (opportunamente e alla luce di quanto previsto dalla Costituzione) la graduazione delle due componenti alla determinazione e all'intervento delle singole regioni, cui spetta disciplinare le forme di cooperazione tra soggetti pubblici ed operatori privati. Inoltre, tenuto conto della componente lucrativa di questi ultimi, appare difficilmente immaginabile una collaborazione in assoluto priva della componente competitiva.
La ricetta proposta dall'UPI va nella direzione di una valorizzazione del livello provinciale quale ambito di pianificazione delle politiche regionali del lavoro e della formazione, necessitando il mercato del lavoro ed i servizi per l'impiego di una pianificazione dei servizi e delle politiche più vicina possibile ai cittadini ed alle imprese.
Il sistema degli operatori accreditati deve dunque costituire il livello territoriale pubblico (e privato) di base per la promozione delle politiche e dei servizi per il lavoro, in un'ottica di rete territoriale, in cui il livello di erogazione e gestione dei servizi per l'impiego, dati gli standard nazionali e le funzioni del sistema regionale, deve essere mantenuto, radicato e rafforzato in capo alle province.
Per l'UPI non serve dunque spostare le competenze in capo ad altri soggetti, bensì investire per migliorarne gli standard qualitativi e l'efficienza.
L'auspicio è di un intervento complessivo e di una strategia di riforma dei servizi per il lavoro, delle politiche attive e del governo del mercato del lavoro sul territorio.
Non va tuttavia dimenticato che l'imposizione di standard quantitativi o di livelli essenziali delle prestazioni non può sopperire all'esigenza di qualità dei servizi erogati, qualità che richiede una misurazione ed una valutazione, indipendentemente dal soggetto, pubblico o privato, che li eroghi.

Rossana Lonero
Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo