

# BISOGNA PUNTARE ALLA CREAZIONE DI UN SISTEMA NAZIONALE DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO

Per creare una nuova percezione dei servizi per l'impiego serve un'opera culturale da compiere nelle scuole e nelle università, a partire dai docenti, che guidi il passaggio dalla scuola al lavoro



intervista a **PIER ANTONIO VARESI**  
PRESIDENTE DELL'ISFOL E DOCENTE  
ORDINARIO DI DIRITTO DEL LAVORO PRESSO  
LA FACOLTÀ DI ECONOMIA E  
GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ  
CATTOLICA DEL SACRO CUORE DI PIACENZA

## Qual è lo stato di salute dei servizi per l'impiego nel nostro Paese?

La gracilità del nostro sistema dei servizi per l'impiego è conclamata. E' un sistema che ha una serie di debolezze strutturali note da tempo. Fra tutte, la scarsità di risorse e l'esiguo numero di personale; basti pensare che in Francia gli addetti ai servizi per l'impiego sono 50mila, mentre in Germania 100mila, da noi possiamo conteggiarne a malapena 10mila. Con una disparità di questo tipo è chiaro che non si può pensare di raggiungere gli stessi risultati di Francia e Germania; l'investimento è assolutamente irrisorio. L'altro fattore di fragilità riguarda le profonde diversità esistenti tra le diverse realtà territoriali: il Nord rispetto al Centro e al Sud.

## Dove funzionano meglio i servizi per l'impiego e dove meno? e perché secondo Lei?

Posso dire, per esempio, che i servizi di Torino, Treviso, Modena, Lecco, Trento, sono servizi che si fanno onore

in Europa. Se si prende in considerazione il centro per l'impiego di qualunque provincia francese o tedesca e si paragona con uno di questi, c'è un divario che deriva dalle ragioni che abbiamo detto prima, ma non c'è da vergognarsi nel confronto. Se poi parliamo di Trento, ci troviamo davanti ad una realtà che rappresenta un'eccellenza anche nel contesto europeo.

Al contrario, più si scende lungo lo 'Stivale', maggiori sono le criticità. Il Lazio ad esempio è una delle regioni più problematiche. Più a Sud, la realtà diventa ancora più complicata. Oggi siamo davanti a venti sistemi regionali che spesso al loro interno non riescono ad essere omogenei. Per esempio, in Lombardia, ci sono province simili dal punto di vista economico e sociale, i cui servizi per l'impiego sono però totalmente diversi, ciò in base all'investimento che ciascuna provincia ha fatto su di essi. In questo modo, è difficile rinvenire un sistema nazionale: al momento si possono solo individuare dei sistemi regionali, che però, a loro volta, sono differenziati al loro interno. E' chiaro dunque che siamo di

fronte a un sistema da riformare, su cui occorre riportare l'attenzione per realizzare i cambiamenti necessari. A mio avviso, il cambiamento principale è quello di puntare alla costruzione di un sistema nazionale dei servizi per l'impiego.

**Un sistema che permetta ai servizi di comunicare di più fra loro?**

Certo, però c'è da chiarire che all'interno delle regioni il flusso comunicativo già esiste; quello che manca è il sistema nazionale. C'è un vuoto dei poteri centrali. I poteri centrali non hanno esercitato fino in fondo le prerogative date loro dal Titolo V della Costituzione. I livelli essenziali non sono mai stati definiti, così come gli standard di servizio. La grande banca dati informatizzata, che è il tipico ruolo delle amministrazioni centrali, non è stata implementata. Rispetto a questo, occorre però sottolineare che, come previsto dal decreto legge n.76 del 28 giugno 2013, la direzione in cui si sta andando oggi è per l'appunto quella della

costruzione di una banca dati nazionale delle politiche attive e passive, che diventerà la banca dati del mercato del lavoro. Quindi, si va oltre la logica del portale 'Cliclavoro', che rappresenta lo strumento di dialogo tra tutte le realtà territoriali e tra tutti i soggetti che operano nel mercato del lavoro.

In questo momento, siamo di fronte alla necessità di costruire un sistema nazionale in cui l'amministrazione statale svolga i ruoli tipici che spettano alle amministrazioni centrali, così come accade in Francia e Germania.

Si deve fare in modo che questi servizi siano erogati in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, quindi con dei livelli essenziali che devono essere garantiti al cittadino da Bolzano a Palermo.

**Perché secondo Lei in alcune zone i servizi per l'impiego funzionano di meno, in particolare nel Mezzogiorno?**

Quello che mi sembra di poter dire è che al Sud l'attenzione ai centri per l'impiego è sempre stata molto ri-

dotta, sia per alcune criticità delle amministrazioni locali, sia per una sorta di alibi comunemente utilizzato, secondo il quale non essendoci lavoro e dunque occupazione, i servizi per l'impiego non possono operare con successo come in realtà economicamente più floride. In altri termini, secondo questa "teoria", al Nord i servizi per l'impiego funzionano bene, poiché esiste un'effettiva domanda di lavoro e, dunque, aziende che cercano lavoratori. Al Sud invece le richieste da parte delle imprese sono pressoché nulle, per cui non s'intra-

vede l'utilità dei servizi per l'impiego sul fronte dell'orientamento e della formazione. Queste sono le obiezioni raccolte. Ripeto, mi pare che questa considerazione costituisca un alibi, perché anche laddove ci sono state realtà produttive che hanno manifestato esigenze diverse, il sistema dei servizi non è stato in grado di rispondere in modo adeguato come un vero e proprio sistema di politiche attive per l'impiego. Insomma, sulla base della mia esperienza, mi sembra che la tendenza diffusa fra i centri per l'impiego di una parte del nostro

*Oggi è difficile rinvenire un sistema nazionale: al momento si possono solo individuare dei sistemi regionali, che però, a loro volta, sono differenziati al loro interno.*

*E' chiaro dunque che siamo di fronte a un sistema da riformare, su cui occorre riportare l'attenzione per realizzare i cambiamenti necessari.*

*A mio avviso, il cambiamento principale è quello di puntare alla costruzione di un sistema nazionale dei servizi per l'impiego*

*Siamo di fronte alla necessità di costruire un sistema nazionale in cui l'amministrazione statale svolga i ruoli tipici che spettano alle amministrazioni centrali, così come accade in Francia e Germania. Si deve fare in modo che questi servizi siano erogati in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, quindi con dei livelli essenziali che devono essere garantiti al cittadino da Bolzano a Palermo*

Paese sia semplicemente quella di gestire i pochi posti richiesti dalla pubblica amministrazione, per lo più quelli per le basse qualifiche (per esempio bidelli e uscieri), rispetto ai quali i centri si occupano di stilare le graduatorie. I CPI si occupano inoltre della gestione amministrativa del mercato del lavoro. In altre parole, assicurano il corretto funzionamento delle fonti statistiche che rilevano i dati sul mercato del lavoro e raccolgono, altresì, le comunicazioni obbligatorie di assunzione da parte delle aziende, verificando gli elementi minimi di controllo utili all'ispettorato del lavoro. Sono quindi di supporto all'attività ispettiva e di aiuto alla ricostruzione delle statistiche sul mercato del lavoro. I centri si occupano inoltre di verificare l'effettiva applicazione della legge 68 del 1999, quella riguardante i disabili e di rilasciare le certificazioni per ottenere eventuali sussidi, come la disoccupazione. Al Sud l'utilizzo di questi strumenti di tipo assistenziale ha un grande rilievo; di conseguenza, il centro per l'impiego è visto dai lavoratori come l'ufficio cui rivolgersi per ottenere la disoccupazione e non un luogo dove si può cercare lavoro.

Da tali considerazioni si deduce che esiste una differente percezione dell'utilità di questi strumenti di politiche attive. In alcuni casi Le sembra che il personale sia non molto motivato e poco formato rispetto alle esigenze dei tempi?

Questo è un tema che va riportato alle cose che dicevo prima riguardo alle differenze da settore a settore: tutto dipende da quanto le province e le regioni hanno investito in questo tipo di servizi. Laddove la politica locale ha ritenuto che questo genere di servizi qualificasse l'attività dell'amministrazione provinciale, allora c'è stato un certo tipo d'investimento: sono stati messi a disposizione soldi e risorse umane e realizzate attività di formazione, inserendo persone con un certo tipo di qualifica. A tal proposito, la rappresentante della Regione Toscana nella 'Struttura di missione' ha fatto notare che spesso la parte più qualificata del personale che eroga servizi specialistici non è costituita dai dipendenti dell'amministrazione provinciale, ma da soggetti esterni che sono accreditati e ai quali l'amministrazione si rivolge per usufruire di alcuni servizi a sostegno dell'azione dei centri per l'impiego. L'attività di orientamento viene realizzata da psicologi che normalmente sono dipendenti di società con cui la provincia ha avviato, in alcuni casi da lungo tempo, una collaborazione. Ci sono anche molte province che si sono avvalse della collaborazione di laureati assunti tramite società interinale. Questo problema in verità nasce dal fatto che si è investito sui centri per l'impiego con risorse del Fondo Sociale Europeo, con le quali non è possibile ampliare l'organico della provincia o retribuire dipendenti pubblici, ma semmai avvalersi di servizi erogati da società private. E' giusto riconoscere però che in molte realtà locali il personale esterno impiegato si è dimostrato estremamente qualificato e attivo; purtroppo, non è così ovunque.

**Bisognerebbe allora creare uno standard fra le province che lavorano in modo più efficace sul fronte dei servizi per l'impiego, cercando di allineare le altre...**

Purtroppo ad oggi non si conosce quale sarà il destino

delle province. Stando alle dichiarazioni del Governo non avranno futuro. In ogni caso occorrerà ripensare l'assetto istituzionale e organizzativo del sistema dei servizi per l'impiego. Ci sono diverse ipotesi sul tavolo e fra queste ci sta anche il ragionamento sull'agenzia federale del lavoro. Al momento non sembra che ci sia un disegno complessivo chiaro e organico che abbia prevalso su altri. Prevalde piuttosto un'incertezza legata al futuro delle province e quindi al destino dei centri per l'impiego. La domanda è: se le province spariscono chi eredita i centri per l'impiego? Un'ipotesi è che vengano affidati alle regioni, un'altra è che vengano assegnati ai comuni, un'altra ancora è che vengano gestiti da associazioni o consorzi di comuni.

**Insomma, è un cammino che non si risolverà in poco tempo...**

Poche settimane fa il Ministro del Lavoro, parlando della cosiddetta "Garanzia giovani" e dell'intreccio tra essa e la riforma strutturale dei servizi per l'impiego, spiegava che abbiamo di fronte due percorsi: uno di breve-medio periodo e uno di lungo termine. Per quanto riguarda il primo, la "Garanzia giovani" partirà il 1° gennaio 2014 con finanziamenti dell'Unione Europea previsti per due anni. Su questo terreno c'è la necessità di costruire dei percorsi che diano concretezza alla "Garanzia giovani" nel nostro Paese; ciò si deve fare in tempi rapidissimi, in quanto il piano nazionale va presentato in Europa entro il 30 ottobre 2013. Dall'altro lato c'è il percorso di lungo periodo che riguarda la programmazione 2014-2020. Questo tempo servirà per impiantare il nuovo sistema dei servizi per l'impiego alla luce delle scelte che saranno fatte sul piano istituzionale e, dunque, verrà stabilito se ci sarà un'agenzia nazionale del lavoro di tipo federale, che ruolo avranno le regioni, quali compiti spetteranno alle province - se sopravvivranno - e a chi verranno affidati i centri per l'impiego. Una volta chiarito tutto questo, ci saranno a disposizione sette anni e le risorse del Fondo Sociale Europeo per dare attuazione al disegno di riforma.

**Secondo lei quali sono le due o tre leve su cui agire per riformare da capo il sistema dei servizi?**

Comincerei dalla definizione del nuovo assetto istituzionale e organizzativo. Non si può vivere continuamente in questa incertezza. C'è una direzione nazionale o ci sono venti sistemi regionali? Riusciamo a racchiudere questi venti sistemi regionali dentro uno nazionale, riconosciuto come tale da tutti, con un'articolazione condivisa di compiti tra livello centrale, regionale e sub-regionale? Questa, secondo me, è la prima cosa da fare. La seconda è quella, come recita l'articolo 5 del decreto legge n. 76 del 2013, di avviare alcuni interventi solo apparentemente marginali rispetto al grande disegno di riforma, come la "Garanzia giovani" o l'intervento sui lavoratori che beneficiano di sussidi in deroga, per iniziare a praticare una linea condivisa tra Stato, Regioni e Province. In tal modo, partendo da un target mirato e ben specifico, come giovani o lavoratori che godono di ammortizzatori in

*In Italia sarebbe utilissimo cercare di spingere i nostri ragazzi ad avere un rapporto diverso con le imprese, meno diffidente, più attento a ciò che accade nel sistema produttivo.*

*Tutto questo richiederebbe evidentemente anche una serie di cambiamenti nel sistema scolastico-universitario e nei docenti. [...]*

*Serve una contaminazione tra scuola e impresa che guidi la transizione dalla scuola al lavoro*

deroga, si riusciranno ad erogare servizi per l'impiego di buon livello su tutto il territorio nazionale. Una volta fatto questo e dimostrato che può esserci un sistema nazionale efficiente, basterà estenderne il raggio di azione al resto degli interventi e delle politiche.

**Ritiene che nelle scuole sia utile fare un lavoro culturale e d'informazione per abituare i ragazzi a vedere i centri per l'impiego come luoghi di politiche attive del lavoro?**

Nell'attuazione che la Germania sta dando alla "Garanzia giovani", a tutti gli studenti del quarto e quinto anno della scuola secondaria superiore vengono rivolti degli interventi di sensibilizzazione e di preparazione al mercato del lavoro, tali da consentire loro di conoscere quali sono le condizioni del mercato, quali i tipi di contratto esistenti, quali le figure professionali richieste, orientando così anche le scelte universitarie. In questo senso, gli stage, ad esempio, rappresentano un elemento utilissimo per capire sia com'è fatto il mondo del lavoro, sia per orientarsi nelle scelte rispetto ai mestieri che i giovani vorrebbero fare. Anche in Italia sarebbe utilissima una cosa del genere per cercare di spingere i nostri ragazzi ad avere un rapporto diverso con le imprese, meno diffidente, più attento a ciò che accade nel sistema produttivo. Tutto questo richiederebbe evidentemente anche una serie di cambiamenti nel sistema scolastico-universitario e nei docenti.

**Allora, serve un cambiamento culturale?**

Serve una contaminazione tra scuola e impresa che guidi la transizione dalla scuola al lavoro. Ancora oggi tali esperienze vengono viste con grande diffidenza da molti docenti, che considerano non favorevolmente ingerenze cosiddette esterne.

**Tirando le somme, allora c'è ancora tanto lavoro da fare?**

Credo di sì. Forse si potrebbe anche dire che all'incrocio di tutte queste difficili tematiche vi è la formazione professionale. Credo che il ruolo al quale assolve la formazione sia determinante, perché le strutture di formazione possono svolgere non solo il loro tipico

compito di formatori, ma anche occuparsi di orientamento e di supporto all'inserimento al lavoro, diventando quindi dei soggetti-chiave per la costruzione del sistema di politiche attive del lavoro. Esse hanno davvero delle grandi potenzialità e mi sembra siano più avanti rispetto a scuola e università. Queste ultime sono tradizionalmente diffidenti nei confronti della contaminazione con il mercato del lavoro e con le imprese, mentre il mondo della formazione professionale è stato sempre un po' più abituato a dialogare con le aziende. Quindi, se s'intravede questo importante ruolo per la formazione professionale, si può anche dire che forse essa ha chances maggiori rispetto agli altri pezzi del sistema formativo nel riuscire a svolgere questo ruolo. La scuola fa una fatica incredibile e l'università sembra molto restia a farsi carico del compito. ■

*Credo che il ruolo al quale assolve la formazione sia determinante, perché le strutture di formazione possono svolgere non solo il loro tipico compito di formatori, ma anche occuparsi di orientamento e di supporto all'inserimento al lavoro, diventando quindi dei soggetti-chiave per la costruzione del sistema di politiche attive del lavoro. Esse hanno davvero delle grandi potenzialità e mi sembra siano più avanti rispetto a scuola e università*