



Camera dei Deputati
Commissione 11^a (Lavoro pubblico e privato)

**Indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi del mercato del
lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati**

Audizione del dott. Pierangelo Albini
Confindustria, direttore Area lavoro e welfare

Roma, 17 settembre 2014

1. Premessa

Non si può che concordare con l'obiettivo posto a base di questa Indagine conoscitiva di "comprendere le cause che impediscono ai diversi attori presenti [nel mercato del lavoro] di operare in modo sinergico e funzionale".

E ciò perché - come pure viene ben detto nel programma dell'indagine - la poca efficacia del sistema complessivo dei servizi per l'impiego si traduce (via periodi più lunghi della ricerca di un lavoro) in più alti tassi di disoccupazione e di disagio sociale e in maggiori costi per il finanziamento degli ammortizzatori sociali.

Stiamo attraversando un periodo di serie difficoltà economiche e di grave crisi dell'occupazione, in cui l'unica magra nota positiva è che gli indicatori del mercato del lavoro hanno smesso di peggiorare.

In Italia, per recuperare e migliorare i livelli di occupazione precedenti la crisi occorrono innanzitutto politiche macroeconomiche adeguate di sostegno alla domanda e, pertanto, un diverso orientamento europeo di politica economica. Servono però anche miglioramenti sensibili nella struttura dell'offerta e sappiamo bene che, anche sul piano politico, le due questioni sono strettamente intrecciate.

Di qui l'importanza delle riforme strutturali, tra cui quella del mercato del lavoro. Un mercato del lavoro fluido e ben funzionante non crea direttamente nuovi posti di lavoro, ma li distribuisce meglio, con maggior trasparenza e giustizia sociale. Istituzioni economiche e sociali ben funzionanti sono però una delle condizioni per generare e mantenere quel clima di fiducia così importante per favorire l'iniziativa economica e influenzare le scelte di localizzazione degli investitori.

2. Il peso relativo delle reti formali di collocamento in Italia e nei paesi europei

L'agenda della riforma del mercato del lavoro ha diversi capitoli: la regolazione della flessibilità in uscita, della gestione del rapporto di lavoro, l'architettura e il funzionamento degli ammortizzatori sociali, il disegno e l'efficienza delle politiche attive e, naturalmente, l'efficienza dell'infrastruttura complessa che governa l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In Italia, la modalità prevalente di ricerca del lavoro (vi ricorre il 77% dei disoccupati) è rivolgersi alla rete informale di amici, parenti e conoscenti, oppure (65,8%) proporsi direttamente; solo il 32,1% si rivolge ai servizi pubblici per l'impiego (SPI) e il 18% alle agenzie private per il lavoro. Sono i dati anticipati nel nuovo Rapporto Cnel sul mercato del lavoro, che verrà presentato tra pochi giorni.

Anche in altri grandi paesi europei è ampio il ricorso ai canali informali, ma la modalità prevalente è l'utilizzo di canali formali di ricerca. Vi ricorre in Germania l'82,3% dei disoccupati contro una percentuale di 40,6% per l'utilizzo delle

reti amicali e parentali, 62% nel Regno Unito (57% alle reti amicali), 58% in Francia (55%).

Molto differenziato poi è il panorama europeo delle percentuali di coloro che hanno trovato una occupazione dipendente ricorrendo ai canali formali pubblici e privati di intermediazione. Per i servizi pubblici si va dal 15% della Finlandia al 3,1% in Italia, con una media europea di 9,4%. La quota media europea delle persone collocate dalle agenzie private è 1,8%, con un minimo di 0,3% in Grecia fino al massimo di 2,9% in Olanda; il valore relativo all'Italia è 0,6%.

Dietro queste differenze ci sono anche le differenze tra paesi in termini risorse finanziarie e umane allocate agli SPI. Tuttavia questi confronti vanno fatti in modo omogeneo, ed è importante che tra le focalizzazioni di questa Indagine vi sia anche l'esame delle esperienze e dei vari modelli organizzativi europei esistenti.

Quando si sottolinea, ad esempio, la disparità di risorse, umane e finanziarie, tra il sistema federale tedesco di agenzie pubbliche per il lavoro e quelle italiane, occorrerebbe anche tener presente che le prime svolgono attività - come la gestione delle politiche passive - che in Italia sono svolte da soggetti diversi dalle SPI (Inps ecc).

E questo non è solo un problema di omogeneità di confronti, ma un problema sostanziale. Il coordinamento stretto o l'integrazione tra i soggetti che gestiscono le politiche attive e i soggetti che erogano i sussidi al reddito dei disoccupati è uno snodo fondamentale per l'efficacia dell'intero sistema, che richiede la condizionalità della partecipazione alle politiche attive e della disponibilità ad accettare le posizioni di lavoro offerte ai fini dei sostegni al reddito delle persone in cerca di occupazione.

L'esame delle esperienze europee offre sicuramente utili spunti. Ad esempio, l'ultimo studio, pubblicato nel giugno scorso da EEPO, la rete europea dei servizi pubblici all'impiego - partendo dal presupposto che i servizi pubblici all'impiego devono ragionare in termini di business, come un'impresa - giunge a evidenziare molte tematiche che sono ben presenti nel dibattito italiano sugli SPI:

- il collocamento pubblico deve maggiormente orientarsi sul versante della domanda (PES have to focus more on the demand side of the labour market as employers are facing increasing recruitment difficulties, pag. 2);
- l'importanza del collegamento tra erogatori delle politiche attive e erogatori delle politiche passive ("Integration of employment and benefit provision"), e dal report emerge chiaramente che mentre in Italia si tratta di due mondi separati, nei principali paesi nostri competitors (Germania, Francia, Spagna e Scandinavi) i servizi sono integrati;
- il problema dei "performance targets", e l'evidenza che mostrerebbe che mentre in Italia gli obiettivi su cui si misura la performance del collocamento pubblico sono tarati sul generico livello di attività svolta, in altri paesi come la Germania e il Regno Unito sono rappresentati dal numero di lavoratori collocati;

- il fatto che il personale del collocamento deve essere maggiormente impiegato in servizi a diretto contatto con il cliente (line staff), piuttosto che in funzioni meramente amministrative.

3. Superare la frammentazione istituzionale

Il primo dato da cui partire è quindi la relativa debolezza delle reti formali di collocamento in Italia, debolezza dietro cui c'è anche un problema di insufficienti risorse dedicate per questi servizi, ma non solo. I servizi italiani per l'impiego costano poco ma danno anche poco. Non mancano certamente esperienze locali positive, che si distaccano dalla media. Sarebbe un errore pensare che si parte da zero e che non disponiamo di esperienze da mettere a fattor comune. Tuttavia c'è molto da fare.

La rete degli SPI è infatti anche enormemente frammentata, sia sul piano istituzionale (Ministero del Lavoro con i suoi enti strumentali ISFOL e Italia Lavoro, Assessorati regionali, provinciali e comunali, Agenzie regionali per il lavoro, Centri per l'impiego, INPS, ecc.), sia sul piano delle politiche a livello regionale, con una disorganicità di fondo tra regione e regione e, all'interno della medesima regione, tra chi si occupa di mercato del lavoro, formazione, scuola, università.

Il primo problema da superare è quindi la mancanza di coordinamento sia tra i soggetti pubblici aventi competenze in materia, sia tra i soggetti pubblici (segnatamente i Centri per l'Impiego) e quelli privati (Agenzie per il lavoro autorizzate/accreditate, Agenzia formative, Job Placement di Scuole ed Università, ecc.), senza però creare ulteriori soggetti ma razionalizzando e unificando quelli esistenti.

Occorre quindi evitare che l'Agenzia nazionale delineata nella legge delega di riforma del mercato del lavoro, attualmente all'esame del Senato, costituisca un nuovo soggetto che si aggiunga ai troppi che affollano il campo del mercato del lavoro senza risolvere i problemi di integrazione, coordinamento e gestione strategica prima accennati.

La gestione operativa delle politiche attive andrebbe concentrata e razionalizzata in un unico soggetto a livello regionale, affidando ad esso compiti di:

- coordinamento della rete Centri per l'Impiego/Agenzie per il lavoro accreditate;
- raccordo con i sistemi della Formazione professionale e dell'Istruzione/Università;
- snodo regionale della "Banca dati politiche attive e passive" di cui all'art. 8 del Decreto Legge n. 76/2013, convertito nella Legge n. 99/2013;
- gestione degli Osservatori regionali (Mercato del lavoro, Formazione, ecc.);
- gestione della Piattaforma web.

4. Convergenza dei modelli regionali e effettiva parificazione tra soggetti pubblici e privati

Il problema qui è riuscire a creare una convergenza di modelli normativi e operativi tra le regioni. E' auspicabile che le riforme costituzionali in discussione, tra le quali la revisione del Titolo V e la trasformazione del ruolo del Senato contribuiscano a realizzare questa convergenza.

Alcune normative dovrebbero infatti rispondere a logiche di unicità/uniformità almeno nazionali (e auspicabilmente tendenti a comuni modelli europei). Un esempio eclatante sono gli stage: le aziende multilocalizzate impazziscono e in qualche caso rinunciano perché non è pensabile che si debbano seguire 20 normative diverse.

Un secondo esempio, più rilevante, è quello dei modelli di accreditamento degli operatori privati.

La finalità dell'accREDITAMENTO era quella di creare un'unica rete di operatori pubblici e privati, posti sullo stesso piano. Si tratta di un disegno realistico. Data la ristrettezza di risorse e la necessità assoluta di usare al meglio quelle poche disponibili, occorre perseguire strategie coerenti con le nostre peculiarità favorendo le sinergie tra pubblico e privato e ampliando la sfera di azione delle agenzie private. Le agenzie per il lavoro, peraltro, gestiscono la formazione dei lavoratori da inviare in missione: dunque, per poter assolvere al meglio la loro attività sono interessate a comprendere le dinamiche della domanda di lavoro a orientare a tal fine la formazione dei loro lavoratori.

La realtà attuale è però diversa e lo sviluppo di tali sinergie incontra ancora difficoltà. E' utile portare in questa sede alcuni esempi delle criticità operative che ne derivano per le agenzie del lavoro private.

Come è noto, esistono molte agevolazioni per l'assunzione di giovani o di lavoratori in mobilità, cassa integrazione, ecc. Anche in questo caso la burocrazia e la **preminenza sostanziale delle Agenzie pubbliche su quelle private** ha creato una serie di barriere che rallentano, e in molti casi impediscono, alle aziende di cercare tra queste tipologie di soggetti i profili per nuove assunzioni.

È evidente il danno che si crea a chi sta cercando un lavoro, alle aziende che potrebbero beneficiare delle relative agevolazioni ed allo stato che potrebbe sostenere meno costi.

In pratica, mentre tutte le ricerche di personale oggi avvengono tramite la consultazione di apposite banche dati, per l'assunzione di lavoratori in mobilità o dei giovani o degli svantaggiati, l'intermediazione obbligatoria da parte dei Centri per l'Impiego (conseguente alla indisponibilità di accessi diretti alle banche dati) impediscono una ricerca veloce e mirata.

a) La procedura attuale per i lavoratori in mobilità

Ricordiamo che, in caso di assunzione a tempo indeterminato di lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, le aziende beneficiano:

- di una riduzione contributiva pari a quella prevista per gli apprendisti, per la durata di 18 mesi;
- se l'assunzione è a tempo pieno, anche di un contributo mensile pari al 50% dell'indennità di mobilità spettante ma non goduta dal lavoratore, per un periodo pari a 12 mesi per i lavoratori fino a 50 anni, a 24 mesi per i lavoratori con più di 50 anni ed a 36 mesi quelli con più di 50 anni residenti nel Mezzogiorno.

In presenza di un'offerta di lavoro da parte di un'azienda, interessata ad assumere un lavoratore in mobilità, solo i CPI (Centri per l'Impiego) sono in grado di accedere alle liste e quindi di disporre direttamente dei dati necessari per realizzare il *matching* domanda/offerta.

Le Agenzie per il lavoro in possesso di autorizzazione ministeriale e/o di accreditamento regionale non hanno questa possibilità e, pertanto, devono necessariamente transitare dai CPI, chiedendo loro di fornire i nominativi dei lavoratori in mobilità più rispondenti ai profili professionali richiesti dalle aziende clienti.

Si tratta di una situazione oggettivamente non conforme al principio di equiparazione tra i servizi per il lavoro pubblici e privati, che ha ispirato la normativa sull'autorizzazione nazionale e sull'accreditamento regionale.

Né può valere la considerazione che "anche le Agenzie del lavoro private possono accedere, tramite il sito dell'INPS, al "Sistema informativo dei percettori di trattamento di sostegno al reddito" (Banca Dati informatizzata contenente le informazioni disponibili sui lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni, in mobilità "indennizzata", ecc.).

Infatti, i dati visualizzabili per ciascun codice fiscale non consentono:

- ✓ di contattare direttamente i lavoratori (è indicato solo l'indirizzo, ma non anche il recapito telefonico e/o di posta elettronica),
- ✓ né di avere informazioni di dettaglio sull'esperienza lavorativa pregressa, se non quelle concernenti l'azienda di provenienza e l'ultimo inquadramento contrattuale.

Anche in questo caso un'Agenzia per il lavoro privata per un'offerta rivolta ai lavoratori in mobilità deve necessariamente transitare dal CPI, ammesso che sia in grado di individuarlo, in quanto dalla Banca Dati non è possibile associare ai singoli nominativi presenti il CPI di riferimento.

b) La procedura Garanzia giovani Piemonte

La "Garanzia Giovani Piemonte" rappresenta un'anticipazione del più vasto Programma in corso di attuazione sull'intero territorio nazionale, alla c.d. *Youth Guarantee*, istituita con Raccomandazione del Consiglio UE del 22 aprile 2013.

Il meccanismo messo a punto dalla Regione prevede che:

- a) i soggetti rientranti nel *target* (giovani fino a 29 anni) inseriscano i loro CV sul Portale <https://www.garanzigiovanipiemonte.it/>;

- b) i CPI e le Agenzie per il lavoro che si siano appositamente accreditate anche per questa iniziativa inseriscano in una sezione “dedicata” del Portale le offerte di lavoro o di tirocinio di cui siano portatrici.

Non si comprende perché non sia possibile per gli operatori un accesso diretto alla banca dati dei giovani e il primo contatto diretto con i soggetti di interesse: una possibilità del genere consentirebbe di allineare le tempistiche del *matching* con le esigenze delle imprese, nel rispetto, tra l’altro, della normativa sulla *privacy* (atteso che, all’atto dell’inserimento del proprio CV nel Portale, ciascun giovane rilascia un’apposita liberatoria ai fini del trattamento dei dati personali).

Per realizzare il *matching* domanda/offerta, viceversa le Agenzie private (e anche gli stessi CPI):

- possono ricercare direttamente il CV corrispondente ad un determinato codice fiscale di cui siano a conoscenza, oppure “chiedere” al sistema di evidenziare i CV (anonimi) compatibili con l’offerta di lavoro o di tirocinio;
- una volta selezionati i CV di interesse, peraltro, non hanno la possibilità di contattare direttamente i giovani che li hanno inseriti, ma devono limitarsi a darne segnalazione, cliccando su un apposito pulsante, all’Agenzia Piemonte Lavoro, a cui è stata affidata la gestione della Garanzia Giovani Piemonte.

I principali problemi si pongono, a questo punto, per i tirocini, che rappresentano la richiesta di gran lunga prevalente. Infatti:

- non sono chiare le tempistiche con le quali il sistema informa i giovani detentori dei CV segnalati dell’interessamento della tal Agenzia o CPI;
- una volta resa tale informativa, in ogni caso, i giovani hanno tre giorni di tempo per dare o meno la loro adesione;
- una volta accettata l’offerta, non sono nuovamente chiare le tempistiche con le quali il sistema rende al CPI/Agenzia l’informazione di ritorno, dando in tal modo la possibilità di contattare finalmente i giovani disponibili.

Questa indeterminatezza non è compatibile con le esigenze operative delle Agenzie per il lavoro a cui venga richiesta la “promozione” di un tirocinio, dal momento che, nella maggior parte dei casi, le richieste pervenute dalle aziende hanno per oggetto tirocini da attivare a brevissimo termine (meno di una settimana).

Sulla effettiva parità di posizione tra agenzie pubbliche e private può infine essere fatta un’ ultima considerazione.

In vari casi (ad esempio nell’ambito della “Garanzia Giovani Piemonte”, ma non solo) è previsto che anche i CPI siano remunerati per i servizi resi, al pari degli operatori privati accreditati. Ma mentre per un CPI questa remunerazione rappresenta un guadagno netto, dal momento che i costi del personale ed infrastrutturali sono a carico della fiscalità generale, per un operatore accreditato il margine di guadagno è eroso proprio da questi costi e, inoltre, l’operatore non

viene remunerato per la parte attinente ai servizi di “front office” (accoglienza e presa in carico), che gli operatori privati sono tenuti a rendere gratuitamente, nonostante richiedano tempi non brevi.

5. Conclusioni

In conclusione, per fare efficaci politiche attive del lavoro occorre coinvolgere e razionalizzare i ruoli di tutti gli attori, creare effettive sinergie tra operatori pubblici e privati, applicare regole stringenti: si paga il risultato e non il mero ‘movimento’, politiche attive e passive vanno cogentemente collegate. Per fare questo i punti più rilevanti sono i seguenti.

- a) Il sistema del collocamento privato deve essere realmente equiparato al collocatore pubblico. Come dimostrano gli esempi citati così non è.
- b) Nella progettazione degli interventi, occorre inoltre ragionare secondo una logica di efficacia e di premialità, prevedendo, in particolare, il rimborso “a risultato” e non “a processo” dei servizi di accompagnamento al lavoro e di incontro domanda/offerta.

La prevalenza della logica della remunerazione dell’attività rispetto al risultato sembra una conseguenza dell’influenza del sistema delle agenzie formative (pubbliche e private) anche nel settore del collocamento. Non a caso, la maggioranza dei soggetti accreditati a livello regionale sono in realtà agenzie formative.

- c) L’Autorizzazione nazionale deve essere veramente tale: chi è autorizzato è automaticamente accreditato anche a livello regionale. Sembra banale, ma non è così ormai in tutt’Italia. L’eccezione era la Lombardia (chi è autorizzato è automaticamente accreditato), che però l’ha vanificata imponendo l’adozione di un modello 231 e la certificazione di qualità per chiunque voglia accreditarsi: il trionfo dell’ignoranza formale.
- d) Modello operativo: per la gestione dei flussi dei disoccupati, potrebbe essere adottato lo stesso modello di intervento che si sta delineando per la Youth Guarantee. In particolare:
 - il singolo utente potrebbe accedere ai servizi di “politica attiva” offerti dalla rete pubblica e delle Agenzie accreditate sia presentandosi direttamente ad uno degli sportelli territoriali, sia attraverso un’apposita Piattaforma web, nella quale inserire il proprio curriculum e prendere visione delle opportunità di lavoro/tirocinio offerte dagli operatori della rete;
 - una volta stabilito il contatto tra utente ed operatore (su iniziativa di uno dei due), le attività di “politica attiva” si realizzerebbero attraverso: i) la presa in carico dell’utente da parte dell’operatore, con stipula di un “Patto di servizio” contenente i reciproci impegni; ii) la definizione di un “Piano di azione individuale” finalizzato ad un’opportunità di lavoro/tirocinio, attraverso attività di orientamento, di accompagnamento e di formazione finalizzata all’occupazione;

- In parallelo a questa modalità di intervento, finanziabile con le risorse della Youth Guarantee per lo specifico target e del FSE per gli extra quota, interventi mirati per i disoccupati di lunga durata e per i lavoratori che usufruiscono di ammortizzatori potrebbero essere realizzati con le risorse del “Fondo per le politiche attive del lavoro” istituito dall’art. 1, comma 215, della Legge di Stabilità 2014 (Legge n. 147/2013), allo scopo di favorire il reinserimento lavorativo.
- e) Cogenza delle Politiche attive ai fini della percezione del sostegno al reddito. Solo per fare un esempio, su circa 3.000 “occupati a rischio” (lavoratori di aziende in CIGS per cessazione attività o procedura concorsuale) contattati dalla Provincia di Torino nell’ambito di una specifica iniziativa, solo il 18% ha accettato di rimettersi in gioco (senza peraltro rischiare alcunché, visto che non erano previste penalità di sorta).
- Si tratta di dare effettività a norme già presenti nel nostro ordinamento ed in particolare: all’art. 4 del Decreto Legislativo n. 181/2000 e all’art. 4, commi 40-44, della Legge n. 92/2012.
- Sulla scorta di quanto avviene in altri Paesi, si potrebbero prevedere forme di incentivazione alla partecipazione alle misure di politica attiva proposte (ad esempio, indennità a favore dei non percettori di sostegno al reddito, rimborsi spese, ecc.) e, in caso di rifiuto, disincentivi graduati in funzione della tipologia di proposta (ad esempio, corso di formazione o offerta di lavoro, tirocinio o offerta di lavoro, ecc.).
- f) Nell’ambito delle politiche attive un contributo importante può venire dalle capacità dei Fondi interprofessionali. Dovrebbe essere resa obbligatoria la destinazione del contributo dello 0,30% a tali fondi e, eventualmente, si dovrebbe destinare agli stessi il contributo ora previsto per l’indennità di mobilità. Con tali risorse i Fondi potrebbero programmare piani di ricollocazione dei lavoratori in esubero, comprensivi sia della necessaria formazione, sia di attività di outplacement affidate a soggetti specializzati.