



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissione Lavoro Pubblico e  
Privato, Previdenza sociale

Senato

12 luglio 2018



CONFINDUSTRIA

*Memoria depositata in occasione dell'audizione in  
tema di*

“Indagine conoscitiva sul funzionamento  
dei servizi pubblici dell'impiego in Italia e  
all'estero”

A cura di:  
**Massimo Marchetti**

*Dirigente Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano  
di Confindustria*

- *PREMESSA*

In Italia, per recuperare e migliorare i livelli di occupazione, occorrono innanzitutto politiche macroeconomiche adeguate di sostegno alla domanda, ma servono anche miglioramenti sensibili nella struttura dell'offerta: da 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 che è determinante per favorire l'iniziativa economica e influenzare le scelte di localizzazione degli investitori.

L'attuale mercato del lavoro è orientato in modo tale che è più elevata, che in passato, la possibilità delle transizioni ed è, pertanto, fondamentale sviluppare un sistema di politiche del lavoro che consentano a chi ha perso il posto di trovarne altri, di ricollocarsi e riqualificarsi a seconda delle condizioni di mercato.

Le politiche per l'occupazione non vanno confuse con le politiche del lavoro: mentre le prime si realizzano con incentivi fiscali o altri incentivi utili per superare momenti di crisi nel breve periodo, le seconde intervengono sulla regolazione dei meccanismi di domanda e offerta di lavoro e hanno una prospettiva di più lungo periodo.

- BREVE RICHIAMO STORICO

I servizi per l'impiego, oggi, rappresentano il “versante pubblico” delle politiche attive per il lavoro, ma è doveroso ricordare che non più di 20 anni fa esisteva il monopolio pubblico del “collocamento”, poi superato dalla legge 196/97 (cosiddetto “Pacchetto Treu”).

Soltanto alla fine degli anni '90 il nostro Paese ha iniziato a condividere con l'Europa l'idea che vi fosse la necessità di investire in un sistema di politiche attive perché il mondo del lavoro stava cambiando, ma, anche con riferimento ai modelli scandinavi sorti a metà del secolo scorso, ci si dovesse riferire prioritariamente ad una garanzia di “occupabilità” delle persone, all'interno di un mercato del lavoro e delle professioni in continua evoluzione, piuttosto che ad una “difesa” del singolo posto di lavoro.

Il primo vero “riequilibrio” tra gli interventi di politiche passive e attive è stato attuato dal Jobs Act. Ma il percorso che ha portato al decreto 150/15, con il quale è stata istituita *l'Agenzia nazionale per le politiche attive*, sconta la lunga storia, tutta italiana, del difficile rapporto tra Centro e Periferia o meglio, dei rapporti tra interventi organizzati dallo Stato centrale e iniziative poste in essere dalle Regioni.

I recenti passi compiuti per l'attuazione della riforma si trovano, infatti, di nuovo di fronte al tema di come finanziare le politiche attive, potenziando i nuovi servizi per l'impiego, senza, tuttavia, gravare eccessivamente sul bilancio dello Stato, nonché davanti al bisogno di integrare i diversi livelli di competenza e di “governance” già esistenti nelle esperienze regionali con la necessità di una lettura integrata e complessiva dei fenomeni del mercato del lavoro.

Ad oggi, dunque, appare ancora molto complesso e particolarmente lungo il percorso di attuazione della riforma delle politiche attive dovendosi realizzare una forte azione di coordinamento che riguarda ambiti e competenze svariati e multilivello.

Basti pensare, in primis, alla ancora **non attuata piena interoperabilità delle varie banche dati pubbliche** che dovrebbero, viceversa, interagire efficacemente anche per dare una concreta attuazione al principio della c.d. “condizionalità”, ovvero alla decadenza dei sussidi pubblici a fronte del rifiuto di svolgere un lavoro congruo.

- UN CONFRONTO EUROPEO

Numerose indagini in questi anni ci hanno confermato come in Italia, la modalità prevalente di ricerca del lavoro è rivolgersi alla rete informale di amici, parenti e conoscenti, oppure proporsi direttamente; solo in forma residuale i disoccupati si rivolgono ai servizi pubblici per l'impiego e/o alle agenzie private per il lavoro.

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.

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. Secondo i dati Eurostat, nel 2016 in media nell'Unione Europea, il 4 per cento della popolazione tra 15 e 34 anni con una occupazione dipendente ha trovato il lavoro corrente tramite i servizi pubblici. A livello di singoli paesi, in Italia il dato è pari all'1,7 per cento, mentre nel resto dei paesi, si va dall'8,3 per cento della Finlandia al dato minimo dei Paesi Bassi (1,1 per cento). La quota media europea delle persone collocate dalle agenzie private è 4,2 per cento, con un minimo di 0,9 per cento in Croazia fino al massimo di 9,8 in Belgio; il valore relativo all'Italia è 5,3 per cento.

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 la disponibilità ad accettare le posizioni di lavoro offerte.

L'esame delle esperienze europee offre sicuramente utili spunti, come anche evidenziano le "Schede paese" realizzate recentemente da Anpal servizi.

In Europa è ormai prevalente l'idea che i servizi pubblici all'impiego debbano ragionare come un'impresa. Molte tematiche già affrontate e risolte nelle riforme intervenute in Europa sono le stesse presenti nel dibattito italiano sui CPI:

- il collocamento pubblico deve orientarsi più sul versante della domanda;
- è fondamentale il collegamento tra erogatori delle politiche attive ed erogatori delle politiche passive: mentre in Italia si tratta di due mondi separati, nei principali paesi nostri competitors (Germania, Francia, Spagna e Scandinavi) i servizi sono integrati;
- la misura della performance del collocamento pubblico non può fermarsi al livello di attività svolta, ma deve riferirsi al numero di lavoratori collocati.

- LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

Già nel **maggio 2014** Confindustria con il documento "Proposte per il mercato del lavoro e per la contrattazione" aveva, in sintesi, sottolineato la necessità per il sistema delle imprese di implementare un corretto bilanciamento delle politiche passive con le politiche attive, nella consapevolezza che supportare l'occupabilità dei lavoratori avrebbe dato slancio alla ripresa economica.

Inoltre, Confindustria segnalava la necessità di valorizzare in modo ampio l'apporto degli operatori privati, in modo da rendere sempre più efficienti gli interventi di politica attiva.

Queste direttrici sono state colte dalla citata riforma recata dal d lgs n. 150/2015, tuttavia si rende ora necessario sviluppare e migliorare quella normativa.

A questo proposito, è anche opportuno ricordare come, già nel **settembre 2016**, Confindustria aveva sottoscritto con Cgil, Cisl e Uil un documento, indirizzato al Governo, in cui si avanzano diverse proposte per la gestione della transizione al nuovo sistema di politiche del lavoro realizzata con il Jobs Act. Le parti sociali, vicine ai processi di trasformazione economici e del lavoro, avevano già immaginato come fosse necessario rendere parallela l'attenzione dei Dicasteri dell'Economia e del Lavoro per garantire le trasformazioni industriali che – a tutt'oggi – stiamo vivendo.

Quel percorso si è poi tradotto in una delle novità più rilevanti introdotta dalla legge di bilancio per il 2018 in tema di lavoro, ossia quella dell'accordo di ricollocazione, disciplinato ai commi 136 e 137<sup>1</sup>. In particolare, il comma 136 introduce l' "**Accordo di ricollocazione**" che, in sostanza, recepisce la parte più qualificante dell'accordo interconfederale del 1 settembre 2016, proprio con l'obiettivo di dare una risposta "tempestiva" alla gestione delle crisi occupazionali generate dal lungo periodo di crisi.

Nel breve periodo si rende necessario **ottimizzare l'insieme delle reti per il lavoro** esistenti a tutti i livelli (pubblici, privati, convenzionati, accreditati a livello nazionale e/o regionale, scuole, università, ecc...) facendo anche tesoro delle numerose sperimentazioni che hanno fatto crescere esperti e professionisti dell'orientamento al lavoro.

---

<sup>1</sup> La nuova norma prevede che la procedura di consultazione, avviata in caso di domanda di cassa integrazione straordinaria, possa concludersi anche con un accordo che preveda un piano di ricollocazione che riguardi i profili professionali a rischio di esubero. Per agevolare la gestione della transizione, l'accordo può prevedere che i lavoratori che rientrano tra i profili in esubero possano richiedere all'ANPAL l'attribuzione anticipata dell'assegno di ricollocazione. L'assegno di ricollocazione è, come noto, quella somma attribuita al lavoratore dai centri per l'impiego, all'esito di una procedura di "profilazione professionale", al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro presso i centri per l'impiego o presso i soggetti privati accreditati.

In particolare, è opportuno ricordare come sia stato utile il confronto con il sistema privato delle **agenzie del lavoro** che in questi ultimi anni hanno avviato un percorso di dialogo e supporto alle politiche del lavoro, sia a livello regionale che centrale <sup>2</sup>

Pertanto, per sostenere un mercato del lavoro più dinamico è necessaria una migliore integrazione fra servizi pubblici e privati per favorire l'inserimento - o il reinserimento - delle persone nel mercato del lavoro, piuttosto che il mero sostegno al reddito.

Questo approccio richiede tempo e organicità di azione poiché presuppone una pluralità di interventi su diverse competenze di organismi pubblici e con il supporto e la "sussidiarietà" dei privati.

E' anche necessario intervenire, in maniera organica, su:

- ✓ la **scuola**, per avvicinarla maggiormente al lavoro, evitando che istituzioni scolastiche ed economia reale si comportino come mondi separati;
- ✓ la **formazione professionale** valorizzando anche il ruolo dei fondi interprofessionali, ad integrazione e orientamento delle iniziative pubbliche;
- ✓ una migliore e più **efficace "condizionalità" del sostegno economico per la disoccupazione**: occorre cioè che, decorsi i primi quattro mesi di NASPI, la richiesta dell'assegno di ricollocazione sia obbligatoria e che sia subordinata all'effettivo compimento di attività finalizzate al *placement*;
- ✓ un bilanciamento delle tutele (dal sostegno al reddito alle politiche attive), che muti la composizione della nostra spesa sociale e che individui risorse adeguate per le politiche per il lavoro.

---

<sup>2</sup> Il PON Garanzia Giovani ha costituito in tal senso una complessa sfida per la messa a sistema di una "rete" per il lavoro.



- CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il nostro sistema giuridico è ormai molto simile a quello degli altri Paesi europei ma è pur vero che in Italia le regole sono spesso disattese. La produzione normativa risulta, al tempo stesso, eccessivamente prescrittiva e soggetta a molte interpretazioni. Anziché far applicare le leggi esistenti, si preferisce cambiarle, sovrapponendo e stratificando le norme a favore di un **quadro di incertezza che si riversa tutta su cittadini e imprese**. *Confindustria, in tal senso, auspica una revisione delle politiche del lavoro che non rinneghi il lungo percorso di riforme realizzate dal nostro Paese, ma che si innesti e semplifichi, ottimizzandole, le normative esistenti.*