



CAMERA DEI DEPUTATI

XI Commissione

(Lavoro pubblico e privato)

risoluzione 7-00635 Viscomi, Mura

concernente

verifica dell'efficacia degli interventi di politica attiva del lavoro e definizione degli obiettivi generali in materia per le amministrazioni pubbliche

Audizione Assolavoro

Roma, 7 luglio 2021

La Risoluzione in Commissione 7-00635, primo firmatario On. Viscomi e co-firmatario On. Mura, inquadra la richiesta di “indicatori di misurazione del valore pubblico” in un contesto caratterizzato dalla previsione di “un’impennata della riduzione dei posti di lavoro”, dall’accelerazione costante e progressiva della “trasformazione digitale” del mercato (ma anche della forma del lavoro e delle relazioni sociali) e dall’ingente investimento di risorse pubbliche nel rafforzamento dei servizi per il lavoro.

L’attenzione della Risoluzione si concentra in particolare **sull’efficacia prodotta dalle misure di Politica Attiva** da valutare anche applicando quanto previsto già dall’art. 5, comma 1, D.Lgs. n. 150/2015 e il perimetro di applicazione degli indicatori contiene la relazione tra risorse investite e risultati ottenuti nel riqualificare i lavoratori e reinserirli nel lavoro, con attenzione agli impatti macroeconomici e sociali.

Nella Risoluzione viene correttamente richiamato quanto previsto dall’art. 1 del D.Lgs. n. 150/2015 che, come noto, **affida alla “rete dei servizi per il lavoro”** la gestione dei servizi, con attribuzioni differenti ma con una responsabilità solidale: alla luce di ciò appare opportuno **allargare il ragionamento su un sistema di valutazione coerente, e quanto più possibile unitario**, che abbracci quanto la rete realizza complessivamente nonché l’efficienza del suo funzionamento.

La “rete dei servizi per il lavoro”, così come definita dalla norma di legge, evidenzia l’ampiezza dei suoi componenti e la complessità della sua articolazione organizzativa.

Gli elementi fondativi e le “narrazioni”

Dall’esperienza condotta in questi anni sono emersi con forza alcuni elementi “fondativi” per la stabilizzazione delle regole operative al fine di rendere praticabile ed efficace il suo funzionamento in tutti i territori del Paese.

Spesso questi stessi elementi sono stati utilizzati per polarizzare posizioni ricercandone la loro antinomia, non valutando invece la potenza della loro complementarità e rinforzo reciproco.

– **Il rapporto pubblico – privato.** Le Agenzie per il lavoro operano al meglio laddove i servizi pubblici per l’impiego sono più efficienti.

La cooperazione pubblico-privato non può prescindere da una *governance* pubblica in grado di indirizzare al meglio le esigenze di lavoratori e imprese verso il servizio che meglio riesce a soddisfare i rispettivi bisogni, valorizzando le specificità e le competenze di ogni attore, in un chiaro esercizio di complementarità.

Per storia, impostazione, posizionamento, organizzazione, investimento, il servizio pubblico nel nostro Paese non può pensarsi autosufficiente, tanto è il divario che ci distanzia dagli altri Paesi

industrializzati, e soprattutto non potrà mai esserlo con i tempi dell'emergenza occupazionale che si sta verificando.

La centralità dell'attore pubblico, quindi, sollecita la sua capacità di gestione efficiente sia dei rapporti con i propri utenti diretti sia dei rapporti con gli altri soggetti pubblici e verso gli operatori privati.

È il terreno delle regole di funzionamento della rete, dell'assegnazione di responsabilità sui processi di realizzazione delle Politiche Attive, della disponibilità delle informazioni dei grandi *data base* regionali e nazionali.

Un adeguato sistema di valutazione dovrebbe aiutare la rilevazione degli elementi di funzionamento o mancato funzionamento di tale relazione, che si riverberano direttamente sull'efficacia degli interventi.

In questo quadro occorrerà prestare particolare attenzione al fatto che la misurazione delle *performance* dei diversi attori della rete pubblico – privato è possibile se è stato predisposto, è efficiente ed è disponibile tutto quanto è necessario alla gestione dei servizi, a partire dalla chiarezza e dalla coerenza delle *policy* e dalla loro fluidità d'uso.

In caso contrario chi eroga il segmento finale del servizio sconterebbe tutte le inefficienze, le incoerenze, i ritardi, gli *stop & go*, i mutamenti di indirizzo, gli appesantimenti burocratici che avvengono fuori dalla sua possibilità di intervento.

Sarà quindi necessario, nella valutazione, assicurarsi preventivamente delle condizioni in cui si è agito o richiamare in causa chi ne è responsabile.

– **La dicotomia centro – periferia.** L'occasione di rivedere le politiche pubbliche in materia di servizi per il lavoro offerte dalla contestualità programmatica dell'inizio del nuovo settennio dei fondi strutturali comunitari, del PNRR e di quanto anticipato dalla Legge di Stabilità per il 2021, rappresenta **un'importante opportunità per definire una cornice unitaria per le Politiche Attive a livello nazionale, declinabile e integrabile territorialmente dalle Regioni**, che permetta l'attuazione dei principi costituzionali di garanzia e pari opportunità per tutti i cittadini.

Tale esercizio dovrebbe affiancare e, al limite, potersi sostituire ai territori inadempienti o in ritardo organizzativo, per favorire la disponibilità di tali interventi in ogni parte del territorio nazionale.

La definizione di indicatori unitari e precisi a livello nazionale può aiutare tale compito e indirizzare le energie organizzative.

– **Servizi per i lavoratori e/o servizi per le imprese.** L’occupazione è il risultato del soddisfacimento del fabbisogno del lavoratore e di quello dell’impresa.

Si soddisfa il fabbisogno del lavoratore se si risponde al fabbisogno di un’impresa; in assenza i servizi assumono caratteristiche legittime ma altra natura, prevalentemente rivolta alla compensazione del disagio sociale che non è quanto ci si propone di esaminare.

La capacità di risposta alla domanda espressa dalle imprese è quindi l’altra area da indagare.

Si tratta quindi di identificare gli indicatori di efficacia del rapporto che i servizi riescono a sollecitare, facilitare o gestire tra persona e lavoro in un sistema che assuma il punto di vista del cittadino e dell’impresa ragionando in termini di accessibilità dei servizi, professionalità necessarie, capacità di risposta, tempi e risultati.

Quest’area di indagine è particolarmente critica per la scarsa conoscenza dei meccanismi reali di funzionamento delle imprese da parte dei *policy-maker*. Ad esempio, dopo un periodo di crisi con ricorso alla cassa integrazione le imprese non potranno di fatto godere delle misure di incentivazione, se sottoposti al regime del *de minimis*, limite ora saturato quasi da tutte.

Il “lavoro” ha certamente per una persona tutto il valore che le scienze sociali gli riconoscono di prima rappresentazione visibile della significatività sociale.

Non è un paradosso sostenere che anche il lavoro breve mantiene questo valore: riannoda le reti sociali, chiede di esercitare un livello adeguato di autonomia, sollecita il confronto con un contesto strutturato, ecc. In particolare per soggetti con fragilità sociali, una esperienza anche breve di lavoro diviene una importante azione di recupero delle caratteristiche fondanti dell’identità personale e di riattivazione delle risorse personali. **Assume queste caratteristiche il lavoro anche breve, in particolare se la persona è inserita in un contesto di servizi che assistano le transizioni.** Questo approccio permette di rispondere ai fabbisogni di flessibilità delle imprese particolarmente presenti nell’attuale mercato del lavoro curando allo stesso tempo la progressione di lavoro delle persone.

– **Valutare il processo o il risultato.** Il mercato del lavoro offre prevalentemente opportunità con caratteristiche “transizionali”: rapporti di lavoro che si susseguono, ma non a tempo indeterminato ¹.

¹ L’analisi delle Comunicazioni Obbligatorie dimostra che negli ultimi anni il 30-35% dei contratti a Tempo Indeterminato non ha superato l’anno, la quota di quelli che si sono fermati tra uno e due anni è stata del 13-14%. Il 45 % dei contratti a tempo indeterminato non ha quindi raggiunto i due anni di attività. Se aggiungiamo l’ulteriore quota di contratti che si situa tra i due e tre anni di durata, che oscilla tra il 7% ed il 9%, osserviamo come almeno il 50% dei contratti a tempo indeterminato non superi i 3 anni.

Al lavoratore è richiesto di saper affrontare le transizioni e all'impresa di garantire la chiarezza del rapporto e la valorizzazione della professionalità del lavoratore. **Alla rete dei servizi per il lavoro compete allora di attrezzare il lavoratore delle competenze necessarie e aiutare l'impresa nel dare visibilità al valore che il lavoratore genera.**

Solo un approccio che consideri come strutturale la caratteristica della “transizionalità” può governare i tempi lunghi delle Politiche Attive del lavoro puntando alla progressiva crescita dell'autonomia delle persone e della responsabilità delle imprese.

Se da un lato tale caratteristica del mercato sollecita l'autonomia personale, dall'altro la domanda delle imprese si orienta sempre più (a competenze tecniche presenti) verso le *skill* che rendono il lavoratore capace di sviluppata autonomia professionale e responsabilità.

L'accento viene quindi posto sul riconoscimento dell'attivazione e l'incremento delle doti personali che si esprimono in autonomia. Assumendo tale visione, il processo di servizio può essere valorizzato non in quanto fine a sé stesso, ma come processo capace di produrre *output* di servizio concretamente misurabili e valutabili nel processo di *empowerment* del lavoratore, che si affiancano e contribuiscono al risultato occupazionale, che rimane il fine ultimo a cui orientare tutti i processi di servizio.

– **Visione a breve o medio periodo.** Il risultato occupazionale cui tendere è indubbiamente quello che garantisca al lavoratore **la maggior stabilità possibile nel rapporto di lavoro**. Le caratteristiche del mercato del lavoro, come è già stato sottolineato, spesso paiono in contraddizione con tale aspirazione.

Spesso le traiettorie occupazionali dei lavoratori attraversano periodi più o meno lunghi di transizione prima di raggiungere un certo livello di stabilità. **Non tutti i rapporti di lavoro a termine sono identici, sia dal punto di vista delle opportunità offerte che dal punto di vista delle tutele.**

Recenti analisi condotte sui dati dalle COB dimostrano che il contratto di somministrazione, oltre a garantire forme di tutela e di *welfare* con pochi eguali nel panorama contrattuale nazionale, migliora significativamente le probabilità di stabilizzazione dei lavoratori ².

A tal proposito riteniamo di grande utilità per l'efficacia delle Politiche Attive del lavoro nel nostro Paese valorizzare (anziché osteggiare) la capacità delle Agenzie per il lavoro di offrire

² Entro 30 giorni dalla cessazione di un contratto a termine, il 60% di coloro che hanno terminato un contratto in somministrazione ha attivato un nuovo rapporto di lavoro. Per i contratti di lavoro a termine non in somministrazione, solamente il 30% dei lavoratori ha avuto una nuova attivazione dopo 30 giorni. Inoltre, per i lavoratori somministrati la probabilità di avere nuovi contratti di lavoro è circa il doppio di quella dei lavoratori che hanno terminato un contratto di lavoro dipendente a tempo determinato non in somministrazione. Università Roma 3, prima analisi dati COB ultimi 10 anni.

tali opportunità lavorative alle persone in cerca di occupazione, soprattutto alle persone con maggiori difficoltà di accesso, come tappa di un percorso di medio periodo per un inserimento stabile e duraturo nel mercato del lavoro.

– **Servizi in presenza o in remoto.** La recente pandemia ha obbligato le Amministrazioni regionali a organizzare i servizi da remoto dei Centri per l'impiego e a consentire che anche le Agenzie per il lavoro ne realizzassero una parte.

Con coraggio gestionale, inventiva e buona volontà i servizi non si sono fermati. Anzi in molte situazioni è aumentata la soddisfazione degli utenti e la capillarità dell'offerta.

Non è stata, però, colta l'occasione di ripensare il servizio, rinnovandolo con il supporto della nuova strumentazione.

Ha vinto la cultura della conservazione e quanto veniva gestito con moduli, registri e *timesheet* ha conosciuto una sofferta trasposizione meccanica in moduli, registri e *timesheet* su piattaforma digitale.

Mentre tutto il Paese viene spronato ad utilizzare la leva della digitalizzazione, la cultura amministrativa dell'adempimento ha azzoppato l'innovazione timidamente praticata, applicandola al livello minimo e più rassicurante possibile.

Riteniamo sia indispensabile un ripensamento delle logiche di servizio, puntando in modo deciso sulla valorizzazione dei risultati e della loro misurabilità, indipendentemente da come vengono realizzati, **piuttosto che rimanere sulle logiche adempimentali e di reiterazione delle forme usuali.**

Da questi elementi fondativi dei servizi per il lavoro originano tutte le regole operative per la loro gestione. L'approccio alle persone e alle imprese, le modalità di rilevazione del fabbisogno, le metodiche da applicare, i tempi di soddisfacimento, la rilevazione costante del livello di soddisfazione reale e quello percepito.

Un modello di valutazione

Nel concordare con tutte le necessità espresse dalla Risoluzione all'esame di dotarsi di uno strumento di misurazione tempestivo e incisivo del valore pubblico generato dal sistema dei servizi all'impiego **sottoponiamo al Legislatore un modello di valutazione delle Politiche Attive del lavoro in un sistema di Servizi per il Lavoro in cui in cui intervengono soggetti pubblici e privati.**

Il modello:

- a) nasce dall'osservazione empirica e dalla **valutazione critica di diversi sistemi di monitoraggio e di rating di alcune Regioni**, in particolare della Regione Veneto;
- b) individua indicatori di valutazione **strettamente correlati con quanto definito dalla Delibera Anpal n. 43 del 21.12.2018**, in termini di Livelli Essenziali delle Prestazioni;
- c) è **coerente con il Regolamento (UE) 2021/1057 del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)** che definisce indicatori di risultato a lungo termine per i partecipanti a percorsi di Politica Attiva.

Nella proposta non sono ovviamente indicate le necessarie “pesature” dei diversi indicatori che dovranno necessariamente essere definite in relazione agli specifici obiettivi di *policy* di potestà delle Regioni e di ANPAL.

I risultati delle rilevazioni e delle valutazioni assumeranno maggior rilievo per gli utenti dei servizi se organizzati **in un modello di Rating pubblico che aiuti i cittadini a scegliere chi può offrire le migliori risposte alle proprie necessità e stimoli i soggetti valutati a migliorare le proprie performance.**

Per le possibili criticità legate all'impiego di differenti fonti di finanziamento per le politiche, per gli occupati e i disoccupati non è stato inserito nella proposta come valutare la capacità di *retention* di un posto di lavoro da parte del destinatario di un percorso di Politica Attiva del lavoro. Il tema va tuttavia affrontato. L'*iter* di inserimento di un lavoratore in azienda si conclude non certo all'assunzione ma quando è stato completato l'inserimento nell'organizzazione: riteniamo opportuno che vengano progettati servizi utili ad accompagnare i primi periodo di inserimento del destinatario in azienda, per es. per una durata di 3 mesi.

Nel merito specifico la proposta è finalizzata al monitoraggio e alla valutazione della:

- **capacità di attivazione degli interventi verso le persone e le imprese;**
- **personalizzazione degli interventi;**
- **incremento dell'occupabilità;**
- **incremento della pro-attivazione dei disoccupati di cercare lavoro;**
- **esito occupazionale.**

Il modello di valutazione (Allegato 1) si fonda su 4 indici sintetici di valutazione che consentono di misurare il sistema dei servizi al lavoro in termini di:

1. **Impatto sul mercato del lavoro;**

2. **Efficacia occupazionale;**
3. **Efficienza e qualità;**
4. **Affidabilità.**

Ogni indice sintetico si articola in indicatori specifici che consentono anche la misurazione in termini di *outcome* dei servizi così come definiti dal sistema dei LEP (Allegato 2). A titolo esemplificativo ma non esaustivo l'indice sintetico di efficacia occupazionale si articola in 3 indicatori riferibili ai LEP: F) Supporto all'inserimento lavorativo e G) Supporto all'inserimento o reinserimento lavorativo (assegno di ricollocazione).

Per rispondere al sistema definito dei LEP sono stati individuati anche indicatori che rilevano il rapporto con il cliente impresa e, più in generale, misurano l'impatto delle iniziative di Politiche Attive del lavoro sul mercato del lavoro.

Il primo indice sintetico fa riferimento all'analisi e alla valutazione degli impatti sul MdL generati dall'implementazione delle politiche e degli strumenti/servizi ad esse correlate gestiti dai Spl, pubblici e privati. L'accrescimento della consapevolezza degli *stakeholder* del MdL sugli strumenti di Politica Attiva, la diffusione sui territori di reti tra soggetti coinvolti nell'erogazione dei servizi al cittadino, la capacità di soddisfare le esigenze delle imprese anche a fronte dell'attuale situazione di *mismatching* sono gli elementi base della valutazione delle iniziative di Politica Attiva volte a supportare le imprese e i lavoratori del nostro Paese. La proposta si focalizza sull'**utente impresa** poiché l'impatto sul sistema del MdL deriva dalla capacità di offrire alle aziende lavoratori con competenze adeguate ai loro fabbisogni, requisito indispensabile per creare occupazione di qualità.

Il secondo indice sintetico fa riferimento al servizio di Supporto all'inserimento/reinserimento lavorativo e alla loro efficacia. Correlato a questo indice è il tasso di successo occupazionale, che misura il grado di raggiungimento degli obiettivi di risultato occupazionale degli interventi in seguito alla erogazione del servizio di Supporto all'inserimento/reinserimento lavorativo in termini di occupazione del destinatario del servizio/ politica pubblica con un contratto a TI o TD.

Il terzo indice fa riferimento ai servizi di assistenza individuale (orientamento, *counseling*, ecc.) e formazione. Una proposta innovativa e specifica, volta a monitorare la qualità nella progettazione e costruzione di percorsi individualizzati, è l'indicatore riferito all'intensità dei Servizi Individuali Erogati: in una logica che veda maggior attenzione al processo (senza perdere focalizzazione sui risultati attesi) riteniamo importante costruire un algoritmo che valorizzi la professionalità dei singoli Servizi per il lavoro nel definire i percorsi più adatti ad ogni destinatario in termini di paniere di

servizi con particolare attenzione a coerenza interna, focalizzazione sull'obiettivo, varietà degli strumenti di intervento.

In questa proposta il paniere dei servizi indica una gamma di strumenti utilizzabili che non debbono venire meccanicamente proposti e gestiti per durate orarie predefinite. I servizi del paniere debbono venire scelti e gestiti in relazione alle competenze possedute dal singolo lavoratore e ai tratti rilevanti della sua personalità, in un mix mirato in cui si legga la coerenza nel percorso, con il fabbisogno e con il risultato da ottenere.

Un secondo indicatore di interesse, che permette anche una verifica controfattuale di quanto sopra, è quello relativo al Tasso di Efficienza nella Ricollocazione che misura il numero dei percorsi chiusi con risultato occupazionale entro la scadenza della Politica Attiva.

Viene inoltre introdotto un indicatore relativo alla capacità degli SpL di impattare sulle *competenze MdL* del destinatario denominato **Tasso autonomia utente che misura il numero di utenti** che hanno raggiunto il livello di autonomia definito da standard. Qui si prevede di misurare la capacità del disoccupato, di individuare *vacancies* adatte al suo profilo, di proporsi per un colloquio, di riorganizzare il suo CV sulla base delle *vacancies* aperte.

L'ultimo indicatore di nuova concezione che proponiamo è quello, particolarmente sensibile rispetto alla popolazione con maggiori fragilità, relativo al tasso di riattivazione. Nella nostra esperienza disoccupati di lungo periodo hanno tempi di attivazione più lunghi di quelli dati dagli avvisi standard oggi attivi sui nostri territori. Riteniamo necessario avere un monitoraggio longitudinale dell'impatto dei servizi su questa tipologia di destinatari andando a raccogliere, per quanto possibile, evidenze di attivazione lavorativa piuttosto che di scelta autonoma di percorsi di riqualificazione maturati fino a dodici mesi oltre il termine dell'accompagnamento ricevuto.

Il quarto indice fa riferimento all'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche assegnate per la gestione dei SpL e degli avvisi/misure di Politica Attiva e al numero degli abbandoni degli utenti. Pur nella consapevolezza che in molti casi, con alcuni utenti, il tasso di abbandono è in larga parte attribuibile alla poca disponibilità del lavoratore di mettersi in gioco, riteniamo comunque utile una "responsabilizzazione" dei Servizi anche nella gestione dei soggetti più "difficili".

Considerazioni conclusive

“Ora o mai più” sembra un richiamo adatto al momento presente, quando appaiono convergere gli interessi di fondo di tutti gli *stakeholder* pubblici e privati e dei lavoratori nella fase di rilancio del Paese.

Siamo di fronte all’accelerazione senza precedenti delle transizioni nella vita non solo lavorativa di ciascuno, ad una mobilità mondiale della forza lavoro senza precedenti, all’aumento delle disuguaglianze, al cambiamento radicale sugli assetti organizzativi delle imprese per la crescita della domanda mutevole e personalizzata.

L’occasione dell’individuazione degli indicatori di risultato delle Politiche Attive, in grado di valutare l’efficacia delle stesse e la loro capacità di aggredire la difficile transizione socioeconomica in corso, può tramutarsi in stimolo e sprone per un’adeguata revisione e riassetto delle linee di *policy* nazionale, nella direzione di una maggior efficacia nei risultati ed efficienza nell’utilizzo delle risorse economiche e organizzative disponibili.

Per evitare di sprecare l’occasione sarebbe necessario un avvio concertato della fase applicativa con tutta la rete dei servizi, allo scopo di “portare a bordo” chi dovrà gestirli e misurarsi con essi, prevenendo applicazioni superficiali o comportamenti disallineati.

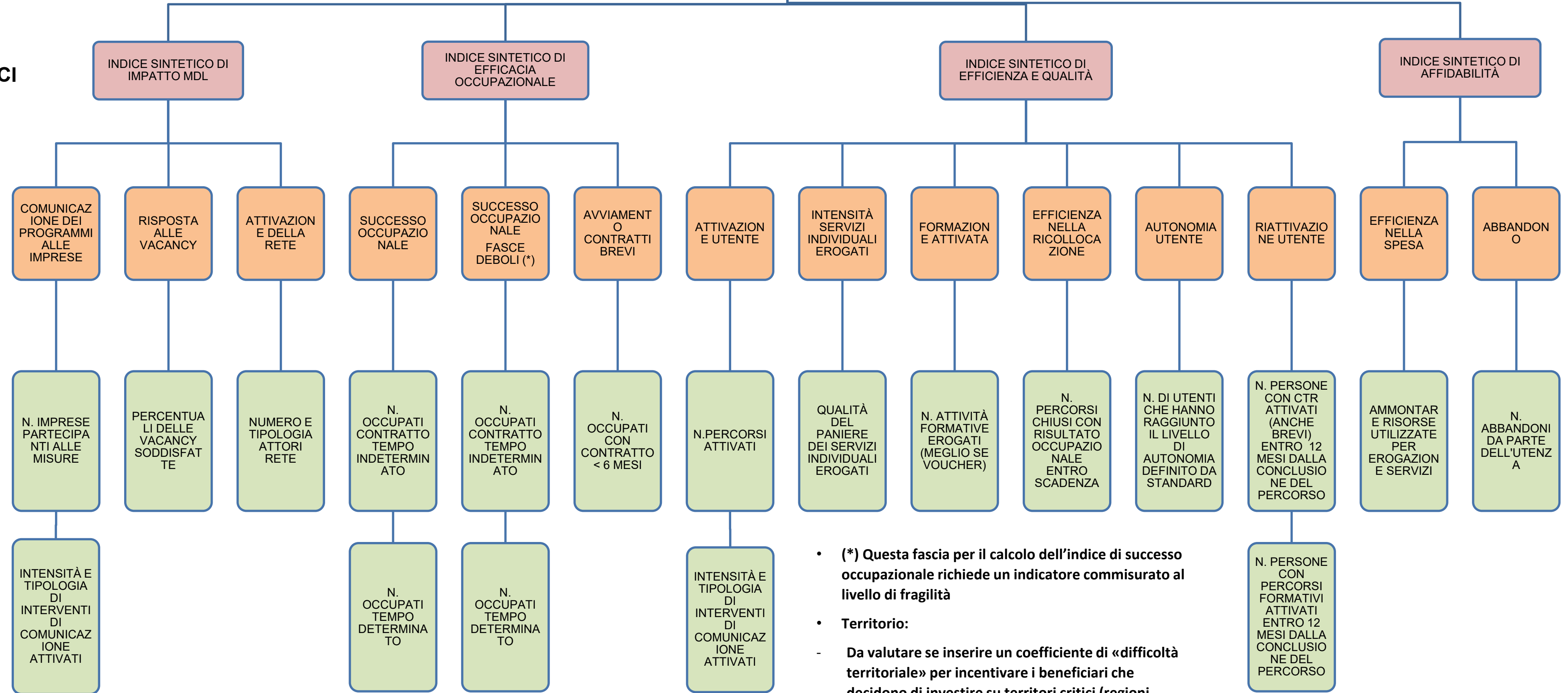
Assolavoro, con le Agenzie sue associate, si rende disponibile sin da subito ad avviare questo percorso.

MODELLO DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA DEI SERVIZI DI POLITICA ATTIVA DEL LAVORO

INDICI SINTETICI

INDICATORI

VALORI



- (*) Questa fascia per il calcolo dell'indice di successo occupazionale richiede un indicatore commisurato al livello di fragilità
- Territorio:
 - Da valutare se inserire un coefficiente di «difficoltà territoriale» per incentivare i beneficiari che decidono di investire su territori critici (regioni meno sviluppate, periferie urbane, zone «deprese» etc.)

MODELLO DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA DEI SERVIZI DI POLITICA ATTIVA DEL LAVORO

INDICI SINTETICI

INDICE SINTETICO DI IMPATTO MDL

INDICE SINTETICO DI EFFICACIA OCCUPAZIONALE

INDICE SINTETICO DI EFFICIENZA E QUALITÀ

INDICE SINTETICO DI AFFIDABILITÀ

INDICATORI

VALORI

