

## **SENATO DELLA REPUBBLICA**

*COMMISSIONE XI*

*LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE*

*Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per  
l'impiego in Italia e all'estero.*

**Audizione Assolavoro**

*Roma, 24 luglio 2018*

## INDICE

1. UN MERCATO DEL LAVORO SEMPRE PIÙ “ATTIVO” .....	3
2. QUALCHE NUMERO SUL RUOLO DELLE AGENZIE IN EUROPA E NEL MONDO .....	4
3. COMPLEMENTARIETÀ E PARTENARIATI IN EUROPA: DALLA STRATEGIA DI LISBONA AD OGGI .....	5
4. LA RETE DEI SERVIZI PER IL LAVORO: CARATTERISTICHE E CONDIZIONI PER IL SUO BUON FUNZIONAMENTO .....	6
5. LA <i>PERFORMANCE</i> DELLE AGENZIE NELLE MISURE NAZIONALI E REGIONALI.....	9
A) LE AGENZIE NEL SISTEMA CONCORRENZIALE DELLA LOMBARDIA.....	11
B) LE AGENZIE NEL MODELLO COMPLEMENTARE DELLA REGIONE PIEMONTE .....	12
C) LE AGENZIE PER IL LAVORO E “GARANZIA GIOVANI” .....	13
D) L’ESPERIENZA GIÀ MATURATA DALLE AGENZIE – I RISULTATI.....	15
***	
ALLEGATO - REQUISITI DI PROFESSIONALITÀ ED ELENCO SERVIZI EROGATI DALLE AGENZIE.....	17

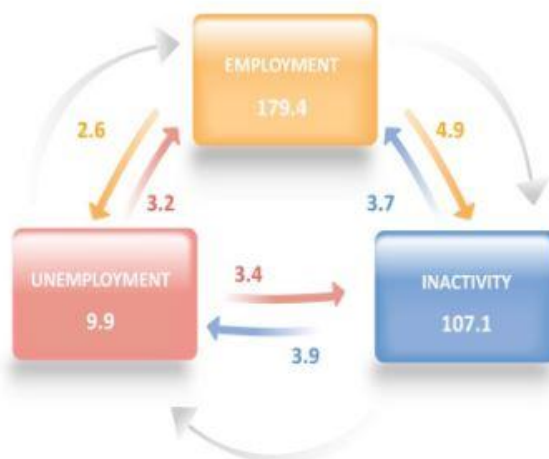
## 1. Un mercato del lavoro sempre più “attivo”

L'economia mondiale ed il mercato del lavoro globale sono - e sempre di più saranno - soggetti a *shock* indotti da molteplici fattori, sia di natura **tecnologica che socio-economica e demografica**.

La prospettiva che si delinea è quindi quella di mercati del lavoro **c.d. “transizionali”**, ovvero di contesti mutevoli nei quali la persona dovrà essere accompagnata nei diversi passaggi (transizioni) non solo da un posto di lavoro ad un altro, ma anche tra *status* differenti (scuola, occupazione, disoccupazione, formazione, cura).

Molte di queste condizioni potranno affacciarsi nel percorso di vita delle persone diacronicamente, ma anche coesistere sincronicamente in una stessa fase.

Flussi del mercato del lavoro EU 28 (milioni di persone, Q3-Q4 2017, esclusa Germania)



Fonte: Eurostat

In tale contesto, dinamico ed irreversibile nelle sue logiche, il ruolo svolto dalle Agenzie per il Lavoro è **divenuto centrale a livello globale**.

Gli intermediari privati hanno assunto la funzione di veri e propri **enablers** (facilitatori) del mercato del lavoro sia nel senso **di migliorare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro**, sostenendo il livello di partecipazione al mercato del lavoro<sup>1</sup> e supportando le imprese nel proprio sviluppo, sia limitando le due dimensioni della disoccupazione: quella **strutturale** (i servizi offerti riducono l’incertezza dei datori di

<sup>1</sup> Si veda sul punto lo studio elaborato da The Boston Consulting Group-Ciett (European Confederation of private Employment Agencies) “*Adapting to change: How private employment services facilitate adaptation to change, better labour markets and decent work*”.

lavoro nella creazione di nuovi posti di lavoro, fornendo lavoratori dotati delle competenze richieste) e quella **frizionale** (agevolando l'incontro di domanda e offerta).

Il ruolo delle Agenzie si è pertanto definitivamente affermato **come elemento stabilizzante in un mercato del lavoro volatile e fortemente condizionato dalla variabilità dei cicli economici** e dalla conseguente tensione tra creazione e distruzione di posti di lavoro.

## **2. Qualche numero sul ruolo delle Agenzie in Europa e nel mondo**

Il sistema dei Servizi privati del lavoro garantisce ogni anno **a livello mondiale** l'accesso al lavoro **ad oltre 56 milioni di persone**, di cui 41 milioni attraverso il sistema delle Agenzie per il lavoro, e fornisce servizi a oltre **5 milioni di aziende di grandi, medie e piccole dimensioni**<sup>2</sup>.

La *World Employment Confederation*<sup>3</sup> nell'ultimo *Economic Report* ha evidenziato come il sistema dei Servizi privati del lavoro:

- **riduca la disoccupazione frizionale**, con oltre 75.800 Agenzie presenti a livello europeo che hanno garantito oltre **9 milioni di collocamenti solo nel 2018**;
- migliori l'**efficienza della gestione dei bilanci pubblici**, abbattendo i costi connessi alla disoccupazione da un lato e agevolando l'emersione del lavoro nero dall'altro;
- contribuisca in maniera decisiva a facilitare l'**ingresso nel mondo del lavoro dei giovani** (il 17% dei lavoratori accede a occasioni di lavoro durante il periodo di studio e ben il **24% dei lavoratori tramite Agenzia a livello globale ha meno di 24 anni**);
- determini risultati positivi anche in termini di **sicurezza sociale**, favorendo il reinserimento dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro: il **33% dei lavoratori interessati viene infatti da una condizione di disoccupazione**;
- presenti una **elevata soddisfazione** verso il proprio lavoro (l'84% dei lavoratori interessati si dichiara soddisfatto dell'occupazione che svolge<sup>4</sup>);

<sup>2</sup> Wec Economic Report 2018.

<sup>3</sup> La *World Employment Confederation* (WEC) è la confederazione delle imprese che operano nel settore del lavoro a livello globale, rappresentando gli attori del mercato del lavoro in 50 paesi e 7 delle maggiori società multinazionali che operano nella gestione delle risorse umane.

La WEC garantisce la rappresentanza presso i principali *policymakers* a livello internazionale (ILO, OCSE, Banca Mondiale, FMI, Unione Europea) e i più rilevanti *stakeholders* (International Organisation of Employers, sindacati, think tanks, mondo accademico, associazioni non governative) con il primario obiettivo di garantire presso tutti i soggetti interlocutori il riconoscimento del ruolo economico e sociale dell'industria del lavoro.

La WEC è articolata per confederazioni regionali (Europe, North America, Latin America, APAC Southern, North East Asia, Africa): Assolavoro è associata a WEC – Europe rappresentando la sola associazione di categoria italiana espressione della confederazione.

- favorisca lo **sviluppo delle competenze professionali**: in USA il 93% dei lavoratori tramite Agenzia afferma di aver acquisito nuove competenze o aver consolidato le proprie capacità durante la propria esperienza di lavoro;
- **migliori la produttività delle aziende** che possono assicurarsi l'accesso a **competenze strategiche in tempi brevi** (a livello globale il **59%** delle aziende afferma di utilizzare le Agenzie per incrementare il proprio livello di **efficienza**, mentre il **27%** per **aumentare il livello della qualità delle proprie assunzioni**).

### **3. Complementarietà e partenariati in Europa: dalla Strategia di Lisbona ad oggi**

Il ruolo complementare e positivo svolto dalle Agenzie per il lavoro nel favorire l'inserimento professionale delle persone, nel ridurre la disoccupazione, nel contrasto al lavoro nero e irregolare<sup>5</sup> e nel sostenere l'ingresso nel mercato del lavoro è affermato normativamente a livello europeo.

In una logica di complementarietà tra servizi pubblici e privati l'**ILO** (*International Labour Organisation*) ha **riconosciuto il ruolo che può essere svolto dalle Agenzie per l'impiego private ai fini di un buon funzionamento del mercato del lavoro**<sup>6</sup>.

Uno dei principali obiettivi della **Strategia Europea per l'occupazione**, risalente al 1997 quando gli Stati membri dell'UE decisero di fissare un insieme comune di obiettivi per la politica del lavoro, è stata l'**armonizzazione delle politiche sociali nei**

---

<sup>4</sup> In Italia una recente ricerca, realizzata dall'Ente bilaterale Ebitemp in collaborazione con l'Università di Napoli "Federico II" e della "Parthenope", delinea un quadro piuttosto positivo del benessere e della qualità della vita lavorativa dei lavoratori in somministrazione. L'analisi, compiuta su un campione di oltre 112mila lavoratori di 22 agenzie per il lavoro, ha interessato sia persone assunte tempo determinato che a tempo indeterminato. Il livello di soddisfazione generale, misurato su una scala tra 1 e 7, appare elevato, con tutti gli indicatori al di sopra della media: *Engagement* 5,25; Soddisfazione nel rapporto con l'Agenzia 5,06; Soddisfazione legata alla missione 5,25. Nella media il valore legato alla soddisfazione per l'esperienza svolta (3,87), intesa come crescita e opportunità di progredire professionalmente. Molto positivo anche il livello di soddisfazione espresso per i servizi erogati dagli Enti Bilaterali Forma.Temp ed Ebitemp, dei quali quasi la metà degli intervistati dichiara di aver usufruito.

<sup>5</sup> È infatti dimostrato che il tasso di penetrazione delle Agenzie è inversamente proporzionale alla percentuale di *undeclared and/or illegal work*. Si veda sul punto lo studio elaborato da The Boston Consulting Group-Ciett "Adapting to change: How private employment services facilitate adaptation to change, better labour markets and decent work".

<sup>6</sup> "Ogni Stato Membro (...) dovrebbe formulare, stabilire e riesaminare periodicamente le condizioni per promuovere la cooperazione tra i servizi pubblici per l'impiego e le Agenzie per il lavoro", art. 13 della Convenzione 181 e "La cooperazione tra i centri pubblici per l'impiego e le Agenzie per il lavoro in relazione all'attuazione di una politica comune nel mercato del lavoro dovrebbe essere incoraggiata; a tal fine possono essere istituiti organismi intermedi che comprendono rappresentanti dei servizi pubblici per l'impiego e le Agenzie per il lavoro private, nonché delle organizzazioni datoriali e dei lavoratori più rappresentative", Raccomandazione ILO n. 188 del 1997.

**Paesi membri**, in modo da creare una quantità e una qualità maggiori di posti di lavoro (*more and better jobs*) e impieghi più qualificati in tutta l'Unione Europea.

La stessa **Commissione Europea**, consapevole della complessità delle misure da mettere in campo nel mercato del lavoro e per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020<sup>7</sup> (che per l'occupazione si sostanziano nel portare il tasso di occupazione al 75% per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni entro il 2020), ha **invitato i Paesi membri a costruire partenariati** e sistemi di gestione a più livelli che agevolino i processi decisionali (a livello di Autorità di Gestione e gestionali), **nella costruzione dei Piani di Intervento** e nella loro declinazione operativa.

#### **4. La rete dei servizi per il lavoro: caratteristiche e condizioni per il suo buon funzionamento**

Nel contesto economico e normativo fin qui delineato risulta evidente come la realizzazione di **una società più inclusiva passi necessariamente attraverso la presa in carico delle persone** che vanno accompagnate nelle fasi di transizione da soggetti autorizzati/accreditati.

Se questo è l'obiettivo **il sistema di servizi per il lavoro deve assumere il punto di vista del cittadino e dell'impresa** ragionando in termini di accessibilità dei servizi, di professionalità necessarie, di capacità di risposta, di tempi e di risultati.

La costruzione di un sistema efficiente, moderno e capace di governare le transizioni - e che abbia le sostenibilità necessarie - **deve avere al centro la domanda espressa dalle imprese come driver** dei servizi da erogare ai lavoratori.

Le Agenzie per il lavoro **mettono a disposizione del Paese la propria expertise industriale e la profonda conoscenza sia del lato della domanda che di quello dell'offerta**<sup>8</sup> per la creazione di reti di sicurezza a tutela delle persone, basate sull'attivazione e sul rafforzamento della loro occupabilità.

---

<sup>7</sup> Con Europa 2020 l'Unione Europea si è posta cinque ambiziosi obiettivi in materia di occupazione, innovazione, clima/energia, istruzione e integrazione sociale, da raggiungere entro il 2020. Ogni Stato membro ha adottato per ciascuno di questi settori i propri obiettivi nazionali. Interventi concreti a livello europeo e nazionale vanno a consolidare la strategia. Gli obiettivi sono: occupazione: innalzamento al 75% del tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni; ricerca e sviluppo: aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL dell'UE; cambiamenti climatici e sostenibilità energetica: riduzione delle emissioni di gas serra del 20% rispetto al 1990, 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili, aumento del 20% dell'efficienza energetica (obiettivo ricordato come 20-20-20); istruzione: riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10%, aumento al 40% della fascia di età 30-34 anni con un'istruzione universitaria; lotta alla povertà e all'emarginazione: almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno. Per gli Obiettivi di Europa 2020 si può consultare il sito della Commissione Europea: [https://ec.europa.eu/commission/index\\_it](https://ec.europa.eu/commission/index_it).

<sup>8</sup> Ciett report "Adapting to Change" 2012.

Partendo da ciò che già esiste va ricordato che il Decreto Legislativo n. 150/2015 ha sancito la **costituzione di una Rete nazionale (pubblico – privata) dei servizi per le politiche del lavoro**, con l’istituzione dell’**Agenzia nazionale per le politiche attive del Lavoro (ANPAL)** - col ruolo di coordinamento della Rete – prevedendo, per la gestione dei servizi, una diversa distribuzione di funzioni e competenze tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regioni e Province autonome e ANPAL.

In terzo luogo è stato riconosciuto, in un’ottica partenariale, il **ruolo delle Agenzie** per il lavoro **considerandole a pieno titolo come parte della rete dei servizi** per le politiche del lavoro.

L’includibile necessità di “fare rete” mettendo a fattor comune le migliori energie e professionalità presenti nel mercato del lavoro del nostro Paese è stata colta da Assolavoro che nel novembre del 2016 ha promosso la costituzione degli “Stati Generali del Lavoro”.

Tale rete è costituita oltre che da **Assolavoro** da **Aiso** (Associazione italiana Società Outplacement), **Asfor** (Associazione italiana per la Formazione Manageriale), **Rete Lavoro** (Associazione italiana delle Agenzie per il Lavoro che operano nell’intermediazione) e **Assolavoro Formazione** (Associazione delle Società di Formazione di diretta o indiretta emanazione delle Agenzie per il Lavoro associate ad Assolavoro accreditate presso Forma.Temp)<sup>9</sup>.

Altro positivo elemento di semplificazione introdotto dal D. Lgs. n. 150/2015 è stato l’omogeneizzazione delle regole di partecipazione alla gestione dei servizi per il lavoro attraverso l’introduzione dell’**unicità dell’accreditamento nazionale**, con la costituzione di un **Albo nazionale di soggetti abilitati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive su tutto il territorio nazionale**.

Questo meccanismo consente la **valorizzazione e la contemporanea separazione** tra le **funzioni di garanzia istituzionale gestite dal Centro per l’Impiego** (riconoscimento del diritto del lavoratore ai servizi e al sostegno al reddito) e **quelle di servizio personalizzato ed attivazione** gestibili da operatori diversi, pubblici o privati, a scelta del lavoratore.

---

<sup>9</sup> Il Protocollo d’Intesa mette in rete i Servizi per il Lavoro Privati, secondo lo schema “*Governance pubblica e operatività privata*” per privilegiare politiche che mettano al centro dei servizi il lavoratore e non più le strutture che le erogano.

Obiettivo del protocollo è migliorare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro garantendo maggior efficacia ed efficienza dei servizi al lavoro; sostenere il livello di partecipazione al mercato del lavoro; ridurre la dimensione strutturale e frizionale della disoccupazione; aiutare le aziende incrementandone i livelli di efficienza e produttività; supportare le persone prendendole “in carico” sia per migliorarne l’occupabilità che per moltiplicare le occasioni di lavoro riducendo i tempi di transizione; migliorare l’accesso alla formazione professionale e manageriale riducendo lo *skills mismatch*; creare un costante ed efficace confronto fra domanda di lavoro e offerta di formazione e rafforzare le competenze e la qualificazione dei diversi operatori professionali coinvolti.



Tutto il sistema delle Politiche e dei servizi al lavoro è basato sul **principio della centralità del lavoratore** la cui “attivazione” è resa necessaria fin dalla procedura di accesso alle politiche del lavoro.

Per tale via viene correttamente **ricondata alla proattività del lavoratore** la fruizione di prestazioni di integrazione del reddito che vengono vincolate alla partecipazione dello stesso ad un percorso di politiche attive.

In funzione del disegno normativo sopra delineato e sulla base delle esperienze maturate sul campo, le Agenzie hanno enucleato una serie **di indicazioni** la cui applicazione è *conditio sine qua non* **per l’efficace ed efficiente funzionamento della rete dei servizi per il lavoro.**

L’articolazione delle politiche da mettere in campo dovrà in particolare:

- privilegiare **le Politiche Attive in luogo di quelle passive** al fine di favorire l’inserimento e reinserimento al lavoro;
- prevedere processi operativi e non amministrativi che **rispettino i tempi della domanda di lavoro manifestata dalle imprese** (senza l’appesantimento delle pluri-convocazioni degli utenti, delle approvazioni multiple e con l’uso dei canali *web*);
- valorizzare logiche **di remunerazione del risultato in funzione delle fasce di occupabilità della persona e dei tempi di ricollocazione** passando dal finanziamento della disoccupazione a quello dell’occupazione;
- **raggiungere più agevolmente i potenziali destinatari dei servizi per il lavoro attraverso l’accesso alle banche dati degli aventi diritto<sup>10</sup>**. Deve essere possibile l’accesso diretto e massivo ai dati, sia di contatto sia storici, dei lavoratori presenti nelle banche dati della pubblica amministrazione;
- **limitare i fenomeni di stop and go** delle misure di politica attiva, come è avvenuto per l’attuale Garanzia Giovani, o **la frammentazione dell’intervento pubblico in una miriade di bandi** indirizzati a *target* differenti, approccio che mortifica l’esigibilità del diritto al lavoro e confonde il potenziale lavoratore;
- monitorare **l’efficienza e l’efficacia nella realizzazione delle politiche attive** ad opera dell’ANPAL (e dalle amministrazioni regionali per le competenze residue o delegate in materia) in funzione sia di controllo pubblico che direzionale;

---

<sup>10</sup> Lo strumento principale di ri-orientamento è infatti costituito dal coinvolgimento personale diretto quando il lavoratore non viene atteso ma viene chiamato da parte dei servizi privati e pubblici sulla base dei dati INPS per i percettori di sostegno al reddito e delle anagrafiche scolastiche per i giovani NEET. Attendere che la responsabilità e la proattività maturino in autonomia è un approccio inefficiente: il servizio primario necessario non è più quello di “accogliere e prendere in carico” ma quello di “chiamare e coinvolgere”, assumendosi anche il compito della motivazione.

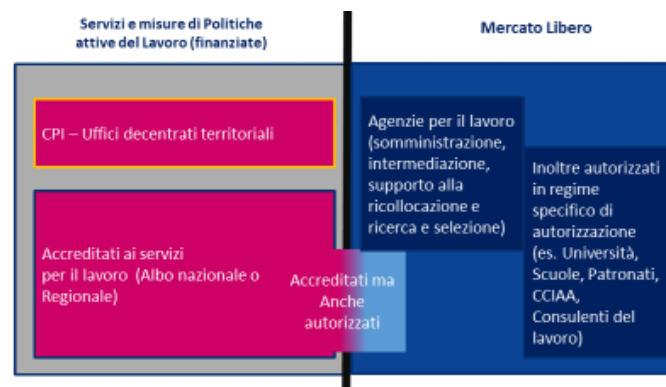


- come diretta conseguenza del punto che precede analizzare le *performance* dei diversi operatori definendo un **sistema di rating pubblico** nazionale che agevoli la scelta degli operatori da parte delle persone e determini un meccanismo di attribuzione/ri-attribuzione delle risorse pubbliche agli operatori - privati e pubblici - più “performanti”<sup>11</sup>;
- **vincolare sempre la formazione finanziata all’obbligo di placement**, almeno in una quota parte, per contrastare la proliferazione della formazione non finalizzata e l’adesione dei lavoratori per il solo interesse all’indennità di partecipazione.

## 5. La performance delle Agenzie nelle misure nazionali e regionali

Nell’ambito dei servizi per il lavoro le Agenzie agiscono non solo a livello nazionale ma anche nei diversi contesti regionali secondo regole di accreditamento spesso anche molto differenti nei diversi territori.

A livello regionale le agenzie operano in risposta a singoli bandi definiti dai cosiddetti “Piani Operativi Regionali” che definiscono le priorità di intervento delle attività finanziate dal Fondo sociale Europeo (FSE) e i relativi obiettivi a livello regionale<sup>12</sup>.



Fonte: Anpal Servizi

<sup>11</sup> Oltre al valore di trasparenza, la pubblicazione sistematica dei dati stimolerebbe la responsabilità degli operatori dei servizi creando un reale regime di concorrenza a vantaggio degli utenti dei servizi e delle finanze pubbliche.

<sup>12</sup> Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è il principale strumento utilizzato dall’UE per sostenere l’occupazione e assicurare opportunità lavorative più eque per tutti. L’FSE è definito e attuato in partenariato dalla Commissione europea e dalle autorità nazionali e regionali. A partire dagli stanziamenti del FSE, differenziati per le diverse Regioni in base al grado di sviluppo (Regioni meno sviluppate - PIL pro capite < 75 % della media UE a 27: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia; Regioni in transizione - PIL pro capite tra >= 75 % e < 90 % della media UE a 27): Sardegna, Abruzzo e Molise; Regioni più sviluppate - PIL pro capite >= 90 % della media UE a 27): Valle d’Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Friuli Venezia-Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio) le Regioni definiscono i propri Piani Operativi e procedono con la pubblicazione di bandi la partecipazione ai quali è vincolata, per i soggetti privati, all’accreditamento ai servizi per il lavoro secondo regole definite dalla regione stessa.

Quando operano per clienti privati<sup>13</sup>, avviando al lavoro le risorse richieste dalle imprese, le Agenzie per il lavoro hanno ottenuto in tutti i contesti territoriali risultati numerici in linea con la vivacità del mercato del lavoro locale.

Per le politiche attive invece **il quadro dei risultati ottenuti è stato condizionato pesantemente dalle regole poste dalle Regioni** all'azione degli operatori privati, aperte e collaborative in taluni contesti, chiuse ed escludenti in altri.

**In alcune Regioni le Agenzie non hanno infatti potuto partecipare alla gestione dei servizi di politica attiva nonostante la normativa nazionale lo prevedesse.**

L'attività svolta dalle Agenzie nel campo delle politiche attive è stata importante in **Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Lazio, Campania, Sardegna** e in linea con le opportunità di lavoro dei differenti contesti; è stata residuale per ora, poiché consentita solo dal 2017, in **Emilia Romagna**; del tutto marginale in **Liguria, Marche, Puglia, Sicilia**, per le regole burocratiche presenti; è stata impedita (fino a metà 2018) in **Friuli**, non consentita in **Basilicata e di fatto assente in Molise**; è stata trascurabile in **Calabria e Abruzzo**.

In questa situazione così variegata le migliaia di filiali che hanno operato nelle politiche attive sia programmate dalle Regioni sui relativi POR, sia dallo Stato sul PON (come il programma Garanzia Giovani), hanno realizzato l'intera gamma dei servizi necessari ad avviare al lavoro **con un contratto** o a consentire un'esperienza **iniziale di lavoro con il tirocinio**.

**I servizi erogati per aiutare il lavoratore nel percorso di reimpiego si possono raggruppare in 7 categorie** precedute da una fase di accoglienza e informazione: 1) orientamento, 2) patto di servizio personalizzato, 3) rilevazione e bilancio delle competenze professionali e personali possedute, 4) formazione e incremento delle competenze, 5) aiuto alla presentazione di sé (CV, *social*, colloqui, rinforzo per la presentazione diretta), 6) ricerca delle *vacancies* (*scouting*), 7) valutazione degli esiti ottenuti e rilancio<sup>14</sup>.

Il contributo portato dalle Agenzie al raggiungimento dei risultati delle politiche attive gestite utilizza come leva prevalente il contratto in somministrazione che garantisce appieno le esigenze di tutela dei lavoratori coinvolti come riconosciuto anche dalla Direttiva europea 2008/104/CE che, estendendo a livello comunitario il principio di parità di trattamento<sup>15</sup>, sancisce in modo chiaro che **il lavoro tramite Agenzia è garantito nel pieno rispetto della dignità della persona**.

---

<sup>13</sup> In Italia operano circa 80 Agenzie per il Lavoro, autorizzate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (artt. n. 4, 5 e 6 del D. Lgs. n. 276/2003) e iscritte nell'apposito Albo tenuto da ANPAL, Agenzia nazionale Politiche Attive del Lavoro.

<sup>14</sup> Per i servizi viene rimborsato il costo sostenuto con la modalità, consigliata ed approvata dall'Unione Europea, del Costo Standard per Unità di tempo, che rimborsa con un valore unico in tutto il territorio nazionale i semplici costi, senza profitto.

<sup>15</sup> La parità di trattamento economica e normativa prevede che per tutta la durata del rapporto con l'impresa utilizzatrice, le condizioni di base di lavoro e di occupazione devono essere identiche a quelle che si

**Il contratto di somministrazione consente** - mediante la “presa in carico” del lavoratore da parte dell’Agenzia (soggetto autorizzato sottoposto a stringenti vincoli normativi) che ne cura l’aggiornamento delle competenze (occupabilità) e si impegna a moltiplicare le occasioni di lavoro - **di coniugare la discontinuità delle occasioni di lavoro con l’esigenza di continuità di reddito delle persone.**

**a) Le Agenzie nel sistema concorrenziale della Lombardia**

Il Sistema delle politiche attive del lavoro si sviluppa in Lombardia nel solco dell’ormai sperimentato modello di **Dote Unica Lavoro**.

Si tratta di un sostegno all’inserimento o reinserimento lavorativo e alla qualificazione o riqualificazione professionale messo a disposizione direttamente del destinatario (ovvero il disoccupato o inoccupato), che può scegliere tra un ampio sistema di offerta integrata e personalizzata di servizi per il lavoro erogati secondo una logica competitiva sia da servizi pubblici sia servizi privati all’impiego.

In questo contesto regionale le Agenzie per il lavoro partecipano nel mercato competendo con Agenzie pubbliche (Afol), che assumono sempre più la forma di aziende speciali consortili partecipate dai Comuni, e altri enti privati specializzati nel fornire servizi di supporto alla ricerca attiva di un’occupazione.

**Dal 2013 al 2018 in Lombardia sono state erogate 250 mila doti a fronte di 230 operatori con accreditamento ai servizi al lavoro** e in questo contesto le Agenzie si sono conquistate spazi importanti.

I dati di monitoraggio riferiti ai primi 10 *Top player* del mercato (che coprono quasi il 50% del totale delle “doti”) indicano come **alle Agenzie sia riferito il 64,4% del totale di questi speciali strumenti di sostegno al lavoro**. La restante quota è suddivisa tra Agenzie pubbliche (22,0%) e altri operatori privati (13,6%).

Tabella 1. Doti Uniche Lavoro per tipologia di soggetti accreditati 2016/2018 (Incidenza %)

<b>Operatori</b>	<b>Doti</b>
Agenzie	64,4%
Agenzie Pubbliche	22,0%
Altri Operatori	13,6%
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Assolavoro su dati Regione Lombardia 2018

applicherebbero se i lavoratori tramite Agenzia fossero direttamente impiegati dalla stessa impresa per svolgere lo stesso lavoro.

**In Italia questo principio è presente sin dalla introduzione del lavoro in somministrazione con la Legge Treu (L. n. 196/1997) ed è disciplinato oltre che dalla norma anche dal C.C.N.L. delle Agenzie per il lavoro** e prevede che al lavoratore in somministrazione sia applicata la stessa retribuzione e tutte le altre regole previste dal C.C.N.L. e dalla contrattazione territoriale e/o aziendale (se prevista) in uso nell’azienda utilizzatrice.

Il monitoraggio delle *performance* rispetto all'efficacia delle misure evidenzia una maggiore capacità delle Agenzie di offrire contratti di lavoro ai destinatari della dote. **L'86% delle doti di origine Agenzie ha garantito questo esito rispetto al 79% riferito al totale degli operatori.**

Tabella 2. *Performance* delle principali Agenzie rispetto al totale degli operatori

	EFFICIACIA TOTALE (nel periodo 2013/2015)	DI CUI PRINCIPALI APL (nel periodo 2013/2015)	Delta delle principali APL rispetto al totale
Persone prese in carico	100%	100%	
1. Persone con contratti attivati di durata pari o superiore a 6 mesi	33%	36%	+3%
1.1 Con contratto a tempo indeterminato	7%	6%	-1%
1.2 Con contratto a tempo determinato	21%	30%	+9%
1.3 Con contratto di apprendistato	5%	2%	-3%
2. Persone con contratti attivati di durata attualmente inferiore a 6 mesi	42%	48%	+6%
3. Persone che hanno attivato tirocini	3%	1%	-2%
<b>Totale</b>	<b>79%</b>	<b>86%</b>	<b>+7%</b>
4. Persone che attualmente non hanno attivato nessun contratto	21%	14%	-7%

Fonte: Elaborazione Assolavoro su dati Regione Lombardia 2018

### **b) Le Agenzie nel modello complementare della Regione Piemonte**

Le misure di politica attiva in Piemonte sono gestite dalla **Rete regionale dei servizi per l'impiego** costituita sia da **Centri pubblici per l'impiego**, coordinati dall'Agenzia Piemonte Lavoro sia da **operatori pubblici e privati**, accreditati dalla Regione.

Il sistema regionale dei servizi per l'impiego **assume pertanto carattere misto pubblico-privato**, con prestazioni ordinarie garantite da tutti i punti della rete e prestazioni dipendenti dalla programmazione regionale.

**Tutti gli operatori accreditati nell'ambito del sistema regionale sono tenuti al rispetto degli *standard* di servizio.**

Il sistema non prevede, a differenza di quanto avviene in Lombardia, un modello competitivo tra servizi pubblici e servizi privati all'impiego. **Alcune misure sono, così, attribuite esclusivamente ai servizi pubblici, altre, invece, sono di esclusiva attribuzione al sistema degli operatori privati.**

In particolare la Regione attribuisce al sistema privato la gestione dei cosiddetti “Buoni per Servizi al Lavoro” nel caso di *target* costituiti da persone disoccupate da almeno 6 mesi, altre persone svantaggiate o persone disabili. Con questo strumento si offrono servizi personalizzati per l’accompagnamento alla ricerca di impiego.

Osservando questo *set* di misure gestite in esclusiva dal sistema privato dei servizi per il lavoro i dati di monitoraggio della Regione Piemonte indicano che **dal 30/11/2016 al 30/11/2017 sono stati erogati dagli operatori privati 15.800 buoni servizi.**

Tabella 3. Misure di politica attiva per disoccupati e svantaggiati gestite esclusivamente da operatori privati in Piemonte (quota per tipologia di operatore privato)

	Buono Servizi Disoccupati > 6 mesi	Buono servizi per persone svantaggiate	Buono servizi per persone con disabilità
AGENZIE	53,8	21,8	43,1
Altri Operatori Privati	46,2	78,2	56,9

Fonte: Elaborazione Assolavoro su dati Regione Piemonte 2018

In questo contesto **le Agenzie gestiscono poco più della metà dei buoni servizi per i disoccupati di oltre 6 mesi (53,8%) che rappresentano due terzi delle misure messe in campo dalla Regione.**

Scende il ruolo delle Agenzie nel caso dei Buoni servizi per svantaggiati (21,8 %) mentre risale il peso delle Agenzie con il 43,1% di Buoni erogati nel caso dei servizi per l’inclusione occupazionale dei disabili.

### c) Le Agenzie per il lavoro e “Garanzia Giovani”

**Garanzia Giovani rappresenta una misura a regia nazionale gestita dalle Regioni** secondo un modello misto cooperativo-competitivo pubblico privato.

**Al 31 marzo 2018 i giovani registrati al Programma Garanzia Giovani, al netto di tutte le cancellazioni di ufficio risultavano essere pari a 1,3 milioni.** Rispetto ai registrati, i presi in carico da parte dei servizi competenti sono stati il 77,9% pari a 1,013 milioni di giovani.

**L’81% dei presi in carico a loro volta risultavano giovani con una maggiore difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro** (*profiling* medio-alto e alto), percentuale che sale al 92,1% nelle Regioni meridionali. La maggior parte dei giovani ha un titolo di studio di scuola secondaria superiore (57,5%).

A livello nazionale il numero di utenti che è stato preso in carico dai centri per l’impiego è risultato più elevato in confronto a quanto registrato per le Agenzie per il lavoro o altri operatori privati (rispettivamente 78,9% contro 21,1%), ma **nelle Regioni del Nord-Ovest** questa distribuzione è risultata invertita con **solo il 21,8% dei giovani**

**presi in carico dai Centri per l'impiego contro il 78,2% delle Agenzie per il lavoro o altri operatori.**

Tabella 4. Giovani presi in carico per macro-ripartizione e distribuzione per tipologia ente

	Presi in carico	Quota Cpi Val. %	Quota Apl e altri Operatori Val. %	Apl e altri Operatori V.a.
Nord ovest	184.469	21,8	78,2	144.255
Nord Est	177.374	95,2	4,8	8.514
Centro	204.740	97,8	2,2	4.504
Sud	446.983	86,9	13,1	58.555
Italia	1.013.566	78,9	21,1	213.862

Fonte: Elaborazione Assolavoro su dati Anpal

Tenuto conto dei dati raccolti da Assolavoro presso le proprie Associate i giovani presi in carico dalle sole Agenzie sarebbero in totale **circa 115 mila: si tratta dunque di una quota pari al 54,5% del totale dei giovani presi in carico da tutti gli operatori privati.**

Il 55,5% dei giovani presi in carico è stato avviato ad un intervento di politica attiva (tirocinio, *bonus* assunzione, formazione, accompagnamento).

Questa percentuale scende al 48,2% nel caso dei giovani con più difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro (*profiling* alto – elevata difficoltà di inserimento) mentre arriva al 68,2% per i giovani con *profiling* medio-basso.

**Se nel Mezzogiorno il tasso di copertura è risultato pari al 44,2%, nelle Regioni settentrionali ha superato il 65,1%.**

Considerando la quota di giovani avviati ad interventi di politica attiva (55,5%) il numero di avviati dai vari operatori privati comprese le agenzie risulterebbe pari a sua volta a circa 119 mila giovani.

Tabella 5. Giovani destinatari di PAL per macro-ripartizione e distribuzione per tipologia ente erogatore servizi

	Giovani destinatari di Politiche attive (V.a.)	Giovani destinatari PAL trattati da Apl e altri operatori privati
Nord Ovest	131.342	102.709
Nord Est	115.470	5.543
Centro	119.773	2.635
Sud	197.566	25.881
Italia	564.151	119.036

Fonte: Elaborazione Assolavoro su dati Anpal 2018



Sulla base dei dati delle Associate di Assolavoro il numero di giovani avviati al lavoro o trattati in tirocinio dalle Agenzie è stato pari a **circa 50 mila giovani**, equivalente ad una quota pari al 42%, dei giovani destinatari di una qualunque politica attiva da parte degli operatori privati (119 mila).

**Le Agenzie risultano concentrate su misure direttamente rivolte a creare occupazione:** in realtà il ventaglio di misure di politica attiva complessivamente erogate (sino al 31 marzo 2018 sono 716 mila misure totali) oltre al tirocinio extracurricolare, ovvero la politica attiva maggiormente attivata (59,4%) e gli incentivi occupazionali (23,4% delle politiche erogate), comprendeva anche la formazione (12,6% delle misure) attività di accompagnamento al lavoro (2,2%) e altre misure residuali (autoimpiego, servizio civile, mobilità professionale) che in totale hanno rappresentato meno del 3% delle misure erogate.

Non sono disponibili i dati relativi all'efficacia dei diversi soggetti attuatori.

I dati totali evidenziano come rispetto a quanti hanno completato l'intervento di politica attiva, erano 251.953 i giovani occupati al 31 marzo 2018 cioè il 50,1%.

Il tasso di inserimento occupazionale rilevato in tre momenti diversi (a 1, 3, 6 mesi dalla conclusione dell'intervento in Garanzia Giovani) passa dal 41,4% (1 mese) al 50,3% (6 mesi).

Osservando le caratteristiche dei giovani occupati la differenza tra gli uomini e le donne si attesta intorno ai 4 punti percentuali, mentre il tasso di inserimento aumenta al crescere del titolo di studio.

Considerando l'indice di *profiling* si confermano le maggiori *chance* occupazionali dei giovani con minori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, ossia quelli con *profiling* basso.

Dal punto di vista territoriale i tassi di occupazione registrano valori più elevati al Nord, in particolare nelle Regioni del Nord-Ovest (dove peraltro sono stati ampiamente maggioritari nell'erogare misure i servizi privati), rispetto a quelle del Centro e del Sud e Isole.

#### **d) L'esperienza già maturata dalle Agenzie – i risultati**

I *focus* finora presentati restituiscono una visione parziale dell'attività svolta dalle Agenzie nell'ambito dei servizi per il lavoro. Non è infatti possibile mostrare un quadro completo e sistematico dei risultati ottenuti dalle politiche attive per il lavoro nel nostro Paese e soprattutto l'incidenza dei diversi operatori nell'ottenerli, per un triplice ordine di motivi:

- non è quasi mai stato richiesto o comunque non è stato mai considerato un elemento obbligatorio da produrre nella gestione delle misure. Nella cultura della amministrazione pubblica l'attenzione è infatti stata posta sulla spesa (differenza

tra finanziamento disponibile, spesa impegnata, spesa effettuata e spesa certificata): solo quest'ultima dà diritto all'acquisizione del nuovo finanziamento. I risultati qualitativi sono pertanto ritenuti ininfluenti;

- in molte Regioni la politiche attive sono state gestite solo dalla mano pubblica con l'esclusione degli operatori privati e non vi era interesse nel rilevare quale di questi CPI fosse più performante rispetto ad altri, neppure come elemento di *governance*;
- sistemi di monitoraggio solidi sono stati sviluppati solo nelle Regioni di più antica esperienza nelle politiche attive come Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. In quest'ultima Regione l'accreditamento ad operare nelle politiche finanziate è stato concesso alle Agenzie solo di recente e quindi non esiste una rilevazione storica dell'azione degli operatori privati.

\*\*\*

## Allegato - Requisiti di professionalità ed elenco servizi erogati dalle Agenzie

### Le professionalità presenti

I regimi di accreditamento che permettono alle Agenzie per il lavoro di erogare servizi nell'ambito delle misure di politica attiva prescrivono con rigore le qualifiche professionali e gli anni di esperienza necessari ad avviare i servizi stessi.

L'esperienza maturata in questi anni ha permesso di consolidare le professionalità chiave nel processo di accompagnamento al lavoro:

- **L'operatore della prima accoglienza** - gestisce il primo rapporto con il cittadino in situazione di disagio occupazionale o sociale e deve essere in grado di raccogliere i primi elementi sulla persona e i problemi di cui è portatrice, informare, orientare ai servizi presenti e soprattutto rassicurare mostrando che è pronto un supporto specialistico per aiutare ad affrontare i problemi rilevati;
- **il tutor, o case manager**, segue l'intero percorso di accompagnamento all'esperienza di lavoro e costituisce il punto di riferimento univoco per la persona in difficoltà;
- **lo specialista di bilancio delle competenze** aiuta a riconoscere le competenze acquisite anche in contesti di lavoro o di vita per renderle proponibili in una offerta di lavoro e insegnare come continuare ad aggiornarle.

### I servizi erogati

<b><u>Orientamento di base e sottoscrizione Patto di ricollocazione</u></b>	
FINALITÀ	Rilevare le informazioni sulle caratteristiche individuali e sullo <i>status</i> occupazionale dell'utente al fine di indirizzarlo verso uno dei Panieri di Servizi per il Lavoro disponibili.
ATTIVITÀ	Raccogliere Informazioni sulla situazione personale su preferenze ed eventuali vincoli (orari, territoriali, economici, di disponibilità)] e professionale dell'utente: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ illustrare i servizi disponibili rispondenti ai bisogni rilevati;</li> <li>▪ illustrare all'utente le opportunità offerte dal mercato del lavoro locale;</li> <li>▪ illustrare all'utente le opportunità offerte dal sistema di istruzione e formazione;</li> <li>▪ analizzare le aspettative professionali ed economiche;</li> <li>▪ supportare la redazione del Curriculum Vitae (se non disponibile o da aggiornare).</li> </ul>
OUTPUT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fissare appuntamento con il servizio di orientamento specialistico e individualizzato;</li> <li>• Rinviare ad altra tipologia di operatore (Ente di Formazione);</li> <li>• Compilare il modulo standard per la raccolta dati sull'utente;</li> <li>• Redigere il CV dell'Utente; Sottoscrivere il Patto di ricollocazione.</li> </ul>

### **Orientamento Specialistico e Individualizzato**

#### **a. BILANCIO DELLE COMPETENZE**

FINALITÁ	Rilevare e analizzare sistematicamente conoscenze, abilità, esperienze e aspirazioni dell'utente focalizzandosi sui punti di forza e sulle aree di miglioramento con l'obiettivo di ottenere il profilo personale e professionale dell'interlocutore: analisi delle esperienze formative, professionali e sociali e più in generale delle competenze, informali e non formali.
ATTIVITÁ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Somministrare schede di autovalutazione all'utente;</li> <li>• Condividere esiti della compilazione delle schede di autovalutazione;</li> <li>• Supportare la redazione del Curriculum Vitae (se non disponibile o da aggiornare).</li> </ul>
OUTPUT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dossier (secondo un Format) di Bilancio delle Competenze;</li> <li>• Dossier delle esperienze, primo <i>step</i> verso un percorso che giunga all'attestazione delle competenze;</li> <li>• È in particolare per i percorsi di mobilità transnazionale che le ApL hanno riscontrato la necessità di sostenere il lavoratore attestandone le competenze e favorendone l'inserimento professionale.</li> </ul>

### **Orientamento Specialistico e Individualizzato**

#### **b. CONSULENZA ORIENTATIVA**

FINALITÁ	Supportare l'utente a declinare le azioni necessarie a sviluppare il proprio Piano di Ricollocazione, finalizzato a un esito professionale.
ATTIVITÁ	Costruire una strategia condivisa con l'utente e definire le azioni consequenziali per renderla operativa.
OUTPUT	Dossier di orientamento specialistico.

### **Accompagnamento al lavoro (*Scouting* e supporto all'inserimento)**

FINALITÁ	<p>Accompagnamento alla ricerca di una occupazione attraverso due fasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• far acquisire all'utente la consapevolezza della centralità di assunzione di un ruolo attivo nel processo di ricerca e trasmettere le conoscenze generali utili relative all'accesso ad una nuova o diversa occupazione;</li> <li>• affiancare e supportare il destinatario nella elaborazione di un progetto e una strategia per la ricerca attiva del lavoro, per l'individuazione delle opportunità professionali, per la valutazione delle proposte di lavoro e il successivo invio delle candidature.</li> </ul>
ATTIVITÁ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuazione e selezione delle informazioni sul mercato del lavoro utili per impostare una ricerca attiva;</li> <li>• Gestione delle conoscenze, requisiti formativi e attitudinali richiesti per una determinata professione;</li> <li>• Interpretazione delle opportunità veicolate tramite stampa e su siti Internet;</li> <li>• Selezione e utilizzo mirato delle diverse tecniche di ricerca attiva;</li> <li>• Contatti telefonici con le aziende del territorio per l'individuazione delle opportunità;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costruzione di un archivio di contatti utili: contatti informativi e contatti di lavoro potenziali;</li> <li>• Attivazione del profilo del candidato alle imprese;</li> <li>• Preparazione lettera/e di presentazione, interiorizzazione delle modalità generali di gestione di un colloquio ed analisi dei contenuti specifici di un colloquio di selezione;</li> <li>• Invio candidature alle imprese;</li> <li>• Valutazione delle proposte di lavoro - contatto e/o visita in azienda e progettazione della fase preparatoria per affrontare il colloquio.</li> </ul>
OUTPUT	<p>Dossier di <i>scouting</i> contenente le evidenze prodotte durante il servizio: telefonate, archivio contatti, stampa annunci selezionati con rispettive risposte, convocazione a colloqui, eventuali revisioni del cv e/o della lettera di accompagnamento declinata sulle diverse proposte/opportunità esaminate. Il Dossier di <i>scouting</i> è da ritenersi uno strumento identificato come output “transitorio”. Se infatti si è strutturato l’accompagnamento come un servizio a risultato, è pur vero che in una prima fase, per le Regioni del Sud e/o per utenti con uno svantaggio molto alto, è auspicabile ipotizzare che una parte del servizio in percentuale sia riconosciuta a processo: il dossier è lo strumento per tracciare i servizi erogati e il cui costo potrebbe essere rendicontato in percentuale.</p> <p>Attivazione del contratto di lavoro.</p>

<b><u>Supporto all’Autoimprenditorialità</u></b>	
FINALITÀ	Sviluppare un’idea/progetto di business che valuti contesto, opportunità, leve economico-finanziarie processi e modalità di distribuzione del valore.
ATTIVITÀ	Elaborazione del progetto di <i>business</i> .
OUTPUT	<i>Business Model</i> .