



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 7

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

11^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavoro, previdenza sociale)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL FUNZIONAMENTO DELLE
AGENZIE DEL LAVORO**

47^a seduta: martedì 20 gennaio 2009

Presidenza del vice presidente MORRA

I N D I C E**Audizione di rappresentanti di ISFOL**

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 10		* TREVISANATO	Pag. 3, 9
PICHETTO FRATIN (PdL)	8			

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Interviene, in rappresentanza di ISFOL, il presidente dottor Sergio Trevisanato, accompagnato dalla dottoressa Diana Gigli, dirigente dell'area ricerche sui sistemi del lavoro, dal dottor Manuel Marocco, ricercatore dell'area ricerche sui sistemi del lavoro e dal dottor Marco Centra, dirigente dell'area analisi e valutazione delle politiche per l'occupazione.

I lavori hanno inizio alle ore 15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti di ISFOL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul funzionamento delle agenzie del lavoro, sospesa nella seduta del 14 gennaio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono presenti oggi il dottor Sergio Trevisanato, presidente dell'ISFOL, la dottoressa Diana Gigli, dirigente area ricerche sui sistemi del lavoro, il dottor Manuel Marocco, ricercatore area ricerche sui sistemi del lavoro, e il dottor Marco Centra, dirigente area analisi e valutazione delle politiche per l'occupazione.

Do quindi la parola al dottor Trevisanato.

TREVISANATO. Innanzitutto, vorrei ricordare che il nostro è un Istituto di ricerca, vigilato dal Ministero del lavoro, che si occupa di mercato del lavoro e di formazione.

I dati che vi abbiamo trasmesso nel documento che vi verrà consegnato a breve sono dati che l'Istituto ha elaborato monitorando il territorio nazionale e definendo le diverse situazioni sia nei servizi pubblici per l'impiego che per le agenzie per il lavoro oggetto di questo confronto. Il documento sintetizza la situazione delle agenzie per il lavoro, si aggiunge al periodico monitoraggio che l'Istituto normalmente e quotidianamente svolge ed è stato recentemente presentato insieme al rapporto ISFOL che, come sapete, ogni anno a novembre viene consegnato alla Camera. Mi preme in particolare segnalare che i dati riportati sono un'elaborazione di notizie e verifiche svolte direttamente dall'Istituto, in quanto in questo senso sta l'originalità del prodotto. Ovviamente sono dati che vengono confrontati con quelli istituzionali, sia quelli dell'ISTAT che di altri

soggetti, recuperando i numeri che fanno riferimento al confronto tra le agenzie pubbliche e le agenzie private.

Il documento è corredato da tre tabelle e tre grafici che riguardano gli operatori privati prima e dopo la riforma Biagi, il servizio reso dalle agenzie pubbliche e private in termini percentuali per la ricerca dell'impiego e il tempo trascorso tra il primo contatto di chi cerca lavoro con l'agenzia privata o pubblica e il tempo necessario per l'ottenimento dell'impiego, le prestazioni che normalmente vengono richieste dalle imprese quando si rivolgono a queste agenzie, le forme di relazione che esistono tra i servizi pubblici per l'impiego e le agenzie per il lavoro e le prospettive di sviluppo nelle relazioni con altri intermediari, cioè le modalità di cooperazione esistenti oggi tra operatori pubblici e privati nello specifico e la diffusione delle agenzie private per il lavoro, a proposito delle quali non si è ancora raggiunto, in Italia, un livello analogo a quello di altri Paesi europei. Il dato, comunque, aumenta non solo in relazione al numero delle agenzie, ma anche al volume di attività e alle quote di intermediazione. Dal 2003 al 2008 si osserva un incremento pari ad oltre il 30 per cento degli operatori privati complessivi, dovuto principalmente alle agenzie di ricerca e selezione, aumentate di quasi il 50 per cento. A queste, invece, seguono, per il 15 per cento, quelle di somministrazione. Queste ultime sono potenzialmente polifunzionali, poiché non più vincolate allo svolgimento della sola attività di somministrazione, e sembrano aver tratto giovamento proprio dal superamento dell'oggetto sociale esclusivo previsto dal nuovo regime legale, che ha in tal modo incentivato lo sfruttamento di economie di tipo organizzativo-funzionale.

Si registra, nel documento che vi è stato consegnato, un ridimensionamento del numero complessivo dei soggetti che svolgono attività di *outplacement*, diminuiti in termini assoluti da 43 a 19, probabilmente scoraggiati – questa è la nostra valutazione – dal requisito della diffusione territoriale minima, che prevede la presenza di filiali in almeno quattro Regioni. Si conferma, pertanto, un mercato privato dominato essenzialmente dalle agenzie di somministrazione e da quelle di ricerca e selezione del personale.

L'altro aspetto che abbiamo voluto evidenziare nel documento riguarda le persone in cerca di lavoro e i canali utilizzati. Per quanto si riferisce all'utilizzo dei diversi canali di ricerca di lavoro da parte dell'individuo, le vie informali (ma questo è risaputo e lo hanno ricordato più volte i giornali) rimangono ancora il canale prevalente. Nel 2006 i canali pubblici e quelli speciali, ovvero i centri per l'impiego, i sindacati, le associazioni datoriali, le scuole e le università, hanno intermediato poco più del 6 per cento, con il 3,3 per cento dei centri per l'impiego e il 2,4 delle scuole. Le agenzie private hanno fornito invece il lavoro per il 2,2 per cento a chi era in cerca di occupazione. Hanno trovato occupazione, grazie all'intermediazione dei centri per l'impiego, prevalentemente lavoratori adulti, in particolare nella fascia tra i quaranta e i quarantanove anni, mentre per i più giovani è risultato determinante l'intervento delle scuole e delle università (il 5,3 per cento di chi ha meno di ventinove

anni) e delle agenzie private (per il 5,1 per cento), due canali che hanno raggiunto risultati migliori rispetto a quelli registrati dai centri pubblici per l'utenza giovanile, che sono fermi all'1,8 per cento.

Un dato molto importante riguarda la rapidità dei canali di intermediazione. Il confronto tra i tempi necessari per trovare un lavoro attraverso le agenzie private e i centri per l'impiego risulta favorevole, per i risultati realizzati, alle agenzie per il lavoro. Infatti, attraverso le agenzie per il lavoro circa un lavoratore su due, cioè grosso modo il 45 per cento del totale, trova lavoro nel primo mese di ricerca, cosa che avviene per un lavoratore su quattro che si sia rivolto al centro per l'impiego. Nei centri per l'impiego, il 46 per cento degli individui ha bisogno di più di sei mesi per trovare un impiego, mentre la stessa durata di ricerca interessa solamente il 17,4 per cento dei clienti delle agenzie private.

I dati relativi alle caratteristiche degli utilizzatori dei diversi canali possono aiutare a precisare meglio il profilo di chi è alla ricerca di un lavoro. A noi risulta che i laureati e i diplomati si rivolgano maggiormente alle agenzie private e, in misura minore, ai centri per l'impiego. Il picco massimo di laureati si verifica per le agenzie di ricerca e selezione e per le università. Infine, ai centri per l'impiego si rivolge un maggior numero di soggetti meno qualificati (che interpellano, però, anche le agenzie per il lavoro), persone con una famiglia poco scolarizzata e un grado inferiore di *skill* trasversali. In altre parole, i dati sembrerebbero indicare come, nella ricerca di lavoro, le agenzie pubbliche e quelle di lavoro temporaneo (mi riferisco a quelle per la somministrazione) abbiano un'utenza in parte sovrapponibile e si rivelino canali tra di loro addizionali alla ricerca di lavoro, piuttosto che alternativi. Molto spesso chi cerca il lavoro non si rivolge esclusivamente ad un'agenzia, ma tendenzialmente cerca di occupare un po' tutti i canali (utilizzando dunque una strategia «multicanale», servendosi del *web*, dell'autocandidatura, delle conoscenze maturate in precedenti ambienti professionali o familiari e amicali).

Per quanto riguarda, invece, le attività che vengono loro maggiormente richieste da lavoratori e imprese, le agenzie per il lavoro hanno risposto positivamente alle esigenze basilari di molti individui nella ricerca del lavoro, come la rapidità di collocamento e la considerazione di profili professionali di medio-basso livello, in modo non significativamente dissimile del servizio offerto dal sistema pubblico di collocamento.

L'offerta di lavoro di medio-alto livello, invece, quantitativamente marginale rispetto a quella sopra indicata, si rivolge prevalentemente alle agenzie di ricerca e selezione, le quali realizzano così i margini di profitto sulla base della qualità dei profili professionali mediati.

Abbiamo voluto esaminare nel documento anche la relazione esistente tra operatori pubblici e privati, facendo una valutazione sulle modalità di cooperazione tra i soggetti pubblici, gestiti a livello locale, e quelli privati. Allo scopo è utile esaminare l'attuazione dell'istituto dell'accreditamento, che costituisce un procedimento amministrativo – diverso dall'autorizzazione – per la preselezione qualitativa di potenziali erogatori di servizi per il lavoro. Tra le Regioni che hanno recentemente legiferato

in materia (le Marche, il Friuli-Venezia Giulia, la Toscana, l'Emilia Romagna, la Sardegna, la Lombardia, il Piemonte e la Liguria), l'istituto risulta operativo solo in Toscana e Lombardia. L'assenza di quadri normativi definiti in tutte le altre Regioni ha portato gli enti locali, almeno presso le realtà più dinamiche, a sviluppare autonomi meccanismi di *preferred supplier*, coinvolgendo enti *for profit* e *no-profit* nell'erogazione di servizi per l'impiego. Si è così ricorsi ad una rete di soggetti preesistente, senza pertanto stimolare le amministrazioni locali all'adozione di procedure di selezione di *partner* privati. Insomma, le amministrazioni locali sembrerebbero aver privilegiato forme di para-accreditamento alternative a quelle definite a livello nazionale.

Con riguardo, invece, ai sistemi regionali del lavoro meno evoluti, in particolare nell'Italia meridionale, una spiegazione del mancato sviluppo dei sistemi di accreditamento può essere trovata anche nella minor diffusione degli stessi operatori privati sul territorio. In tal senso, occorrerebbe rendere più appetibile il mercato dei servizi per soggetti privati, coinvolgendoli in interventi di politiche per il lavoro per loro profittevoli ed altrimenti di difficile implementazione per il solo sistema pubblico. Un esempio può essere individuato negli interventi di promozione della mobilità Nord-Sud, che prevedano detto coinvolgimento, al fine di agevolare il *matching* tra la domanda e l'offerta di lavoro espresse in differenti aree del Paese.

Un altro dato che riteniamo importante ricordare è relativo al fatto che, al 2007, i servizi pubblici provinciali che dichiaravano di non avere rapporti con le agenzie private erano, grosso modo, il 30 per cento del totale, indipendentemente dalla tipologia dell'agenzia; in alcuni casi, i rapporti non sono neanche previsti o desiderati e, in altri, se ne auspica l'avvio a breve. In una provincia piemontese si parla ancora di riflettere sui rispettivi ruoli; ciò per capire addirittura in quale misura la Provincia è in competizione, o piuttosto collabora, con il sistema privato. Alcune province meridionali, infine, sono caratterizzate da una scarsa presenza delle agenzie, che affievolisce ovviamente l'interesse sul tema. Se per circa il 9 per cento delle province i rapporti tra servizi pubblici e agenzie per il lavoro si esauriscono nell'utilizzo dei dati dei centri per l'impiego da parte delle agenzie, per una componente poco meno limitata tali rapporti si traducono prevalentemente nella diffusione delle offerte di lavoro delle agenzie da parte dei centri per l'impiego, in alcuni casi addirittura contemplando anche lo *screening* delle *vacancies*.

Il 12 per cento delle province dichiara di avere con le agenzie per il lavoro rapporti finalizzati sostanzialmente alla condivisione delle informazioni, modalità spesso indicata come preludio a sviluppi più consistenti delle interazioni tra questi due soggetti. Una quota di circa il 7 per cento, invece, è coinvolta in un rapporto improntato su uno scambio di servizi e/ o coinvolgimento reciproco in attività specifiche. A titolo di esempio, si citano due province (per la cronaca, Bergamo e Parma), che hanno coinvolto alcune agenzie in attività di *outplacement* nei loro progetti di ricollocazione.

Partendo dall'analisi dei dati provinciali, le evidenze legittimano a sostenere che gli orientamenti secondo cui tendono a svilupparsi i rapporti tra servizi per l'impiego e agenzie per il lavoro sono da riferirsi per lo più alla condivisione delle informazioni e della complementarietà delle rispettive azioni. Lo sviluppo di modalità concorrenziali pare di fatto residuale, ma ancora meno importante risulta l'ampliamento della rete, che viene indicata da una punta massima del 2 per cento delle province, con riferimento, evidentemente, alle agenzie di *outplacement*. Dal confronto tra le risposte fornite dalle agenzie private e da quelle dei servizi pubblici, viene confermata la rilevanza delle modalità rappresentate dalla complementarietà e dalla condivisione delle informazioni, seppure con percentuali differenti. Nel caso delle agenzie per il lavoro, la quasi totalità delle agenzie di *outplacement* vede nella complementarietà una prospettiva di sviluppo nelle relazioni con il sistema di servizi per l'impiego, ove su quest'ultimo versante la quota rilevata specularmente è pari ad un terzo.

Le agenzie che hanno rapporti con il sistema dei servizi pubblici per l'impiego risultano pari al 55 per cento del totale. È importante, tra l'altro, sottolineare che, nella maggiore parte dei casi, si tratta di relazioni non formalizzate e di tipo sporadico. In questo scenario, le valutazioni e le prospettive che individuiamo si delineano, in particolare, in un periodo di limitatezza delle risorse finanziarie nel campo delle amministrazioni pubbliche e di necessità di razionalizzazione e spinta verso l'efficienza dei sistemi e dei servizi per i cittadini e per le imprese. Sembra sempre più necessario puntare sul ruolo della cooperazione e della complementarietà di tutti i soggetti erogatori.

Il probabile aumento delle difficoltà del mercato del lavoro esige infatti la mobilitazione di tutte le risorse del territorio, in un quadro che, a nostro parere, deve prevedere una fluidificazione dei percorsi che utilizzino l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, una facilitazione dei raccordi con la formazione professionale ed una moltiplicazione delle occasioni di esperienze lavorative e di qualificazione delle risorse umane, configurando sistemi locali di servizi pubblici e privati più integrati e meno chiusi entro logiche autoreferenziali e timorose del confronto e della cooperazione. Oltre a ciò, stiamo riflettendo per fare un'altra valutazione, considerando anche i nostri prossimi studi, sul fatto che la struttura societaria e imprenditoriale italiana, formata prevalentemente da piccole e medie imprese, potrebbe diventare un elemento ostativo alla richiesta e all'utilizzo dei servizi in maniera rilevante, come invece avviene negli altri Paesi.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Trevisanato per la relazione che ha svolto. A proposito della collaborazione territoriale tra servizi pubblici e privati esistono risvolti piuttosto critici. La Commissione opererà una riflessione proprio su tali criticità, perché i risultati sul campo inducono forse a ripensare il ruolo dell'intermediazione.

PICHELTO FRATIN (*PdL*). Vorrei fare una sola considerazione e una domanda, considerata l'esperienza che ISFOL ha maturato in questi anni, a partire dalle valutazioni svolte nella fase di formazione della legge n. 30 per finire con il dibattito che ha investito la costruzione, anche precedente, degli uffici di collocamento e il ruolo dei servizi per l'impiego. Nella politica del lavoro c'è stato un cambiamento di ruolo, da quello burocratico ad uno più attivo, che ha necessitato di uno sforzo notevole da parte dello Stato e delle Regioni sotto l'aspetto finanziario. Non voglio elencare tutti i programmi di formazione finanziati con il fondo sociale nelle regioni del Nord e, nell'ambito dell'obiettivo uno, nelle regioni del Sud, né i programmi di formazione finanziati direttamente dallo Stato e gli interventi annuali, da parte del Ministero del lavoro, aggiuntivi ai piani di attivazione dei servizi per l'impiego. Il disegno finale, costruito a più mani, aveva l'obiettivo di portare ad una gestione concorrenziale e integrata di tutti i soggetti, coordinati dal soggetto pubblico.

All'origine c'era anche una tesi, sostenuta, tra gli altri, anche dal sottoscritto, che però fu messa da parte strada facendo (si vedrà dai dati se era corretta), che sosteneva che si dovesse aprire il sistema dei servizi per l'impiego. Infatti, andrebbe superato l'attuale meccanismo di ricerca del posto di lavoro, che prevede, per essere concreti, prima il percorso parentale e poi vari percorsi anche paramafiosi – mi sia passato questo termine – che magari in alcuni casi sono anche molto sani. Non condanno il passaggio dall'oratorio piuttosto che dal sindacato, dal partito politico o dalla società di calcio per trovare lavoro, ma certamente tale sistema non può essere prerogativa di un Paese che vuole comparire tra i primi 8-10 del mondo. Per questo si puntò molto sulla trasparenza dei percorsi per favorire l'incontro della domanda e dell'offerta in un Paese come il nostro, che soffriva di questi meccanismi e dove, in alcune regioni del Sud, si utilizza il caporalato. Tale pratica, invece di diminuire, si è diffusa anche nelle regioni del Nord attraverso l'immigrazione e se in alcune aree era un fenomeno praticamente sparito – da Firenze in su è stato assente per lo meno per cinquant'anni – oggi temo che sia abbastanza diffuso, altrimenti non si riuscirebbe a capire come sia possibile organizzare i clandestini in modo così efficiente per spostarli da una parte all'altra. Tale tema, peraltro, investe anche la Commissione che si occupa di infortuni sul lavoro.

Comunque, all'epoca si puntò molto sui meccanismi di trasparenza, addirittura pensando di riservare al soggetto pubblico il crocevia: come avviene per le reti, le rotaie del soggetto pubblico sarebbero state utilizzate anche da altri soggetti. Immagino che il presidente Trevisanato ricordi quando si parlò dei portali nazionali, che purtroppo si sono bloccati nonostante il grande sforzo delle singole Regioni e dello Stato e nonostante i diversi milioni di euro spesi in meccanismi necessari perché la questione fondamentale, diciamo chiaramente, era la tutela della *privacy* e non quella dei lavoratori alla ricerca del posto di lavoro o delle maestranze per i datori di lavoro.

Mi chiedo, dunque, visti i risultati cinque anni dopo, se non si può ripensare il ruolo dei servizi pubblici, facendoli diventare più autorevoli e importanti per evitare contestazioni e stimolando il collocamento – uso termini antiquati – anche con meccanismi remunerativi per i soggetti privati.

TREVISANATO. Credo che quello rilevato dal senatore Pichetto Fratin sia un problema in qualche misura superato. Se avete letto o leggerete il nostro documento, vedrete che la conflittualità esistente tra i centri per l'impiego pubblici e privati esiste ancora in alcune realtà, ma tendenzialmente si va prefigurando una forma di collaborazione.

Volendo fare un'analisi ripercorrendo ciò che è avvenuto in passato, giustamente il senatore Pichetto Fratin evidenziava le rilevanti risorse destinate ai centri per l'impiego, sia che fossero risorse *ad hoc* messe a disposizione dal Ministero alle Province, sia che fossero mediate dal Fondo sociale europeo, che destinava, appunto, somme rilevanti a ciascuna Provincia. Il problema si è creato perché è stato avviato un processo per il quale l'ex ufficio collocamento si è trasformato. Devo dire, francamente (e chi ha visitato un ufficio collocamento può confermarlo) che sono stati fatti notevoli passi avanti. Queste risorse sono state essenzialmente impiegate per risistemare l'accoglienza estetica e a dotarla di strumentazioni adeguate (mi riferisco agli aspetti informatici), per cui, se vogliamo, è stato curato meno il rapporto con le risorse umane. In che senso? In alcuni casi, le Province o i centri per l'impiego si sono dotati di risorse umane adeguate, formate e, in qualche misura, capaci di trattare con le persone, accompagnandole nelle scelte, valutando e individuando gli orientamenti, nonché stabilendo le modalità, anche dal punto di vista del loro rispettivo *curriculum*.

Perché non è avvenuto ciò? In parte, per le questioni legate alle risorse umane, che erano poco disponibili, nell'andare a mettere in campo, in quei settori, personale già operativo all'interno di ciascuna Provincia. In parte, però, anche perché le risorse erogate dalle Regioni ai servizi per l'impiego, in realtà, hanno consentito di creare meccanismi di interrelazione, affidandoli però a soggetti che svolgessero per conto dei centri per l'impiego un servizio. Cosa vuol dire questo discorso? Venuto meno il progetto, dal mio punto di vista, sono venute meno le risorse umane che, in qualche misura e in alcune circostanze, hanno accompagnato e favorito questa attività.

Al di là di ciò, però, credo si tratti anche di una questione di tipo strutturale della nostra società, su cui, come dicevo prima, andrebbe fatto un approfondimento particolare, considerando la possibilità di un riorientamento, coinvolgendo, ad esempio, le associazioni di categoria, soprattutto per le imprese molto piccole. Ricordo che siamo una società di piccole e medie imprese e quindi creare un servizio attraverso le associazioni e gli enti bilaterali si accompagnerebbe meglio a tutta una serie di richieste. È altrettanto vero che la trasparenza potrebbe essere garantita se si avviassero sempre più processi di integrazione tra il pubblico ed il privato,

come sta lentamente avvenendo, secondo quanto mi pare possibile cogliere nelle varie questioni rappresentate nella documentazione che vi abbiamo consegnato.

Signor Presidente, spero di aver risposto esaurientemente ai quesiti posti.

PRESIDENTE. Dottor Trevisanato, la ringrazio per la sua esposizione, evidentemente molto esaustiva, visto che nessun altro collega intende porre quesiti.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,35.

