



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

CAMERA DEI DEPUTATI

XI COMMISSIONE PERMANENTE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

Indagine conoscitiva

**Sulla gestione dei servizi per il mercato
del lavoro e sul ruolo degli operatori
pubblici e privati**

**AUDIZIONE DEL
CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI
CONTABILI**

Roma, 24 settembre 2014



Indice

PREMESSA.....	3
I servizi per il lavoro e le politiche attive.....	3
CAPITOLO 1.....	3
La ripartizione delle competenze.....	3
CAPITOLO 2.....	4
Gli “Attori” del mercato del lavoro	4
CAPITOLO 3.....	5
L’incontro della domanda e dell’offerta di lavoro	5
CAPITOLO 4.....	8
Le altre questioni rilevanti	8
CAPITOLO 5.....	11
L’orientamento qualificato, in un contesto di risorse ridotte.....	11
CAPITOLO 6.....	12
Il fallimento del clik day	12
CONCLUSIONI	12



PREMESSA

I servizi per il lavoro e le politiche attive

Il mercato del lavoro in Italia richiede servizi e competenze che variano nel tempo in conseguenza del naturale modificarsi delle esigenze dei datori di lavoro, delle aspettative dei lavoratori e della capacità del sistema formativo di assecondare l'evoluzione tecnica, scientifica e sociale.

Le statistiche, da sole, già individuano gran parte delle attuali inefficienze del mercato e, inoltre, "mettono in luce" lo scarso ruolo propositivo degli operatori pubblici e privati, pertanto, con questo breve contributo, ci limitiamo ad evidenziare alcune situazioni che, a nostro parere, meritano di essere esaminate in questo Onorevole consesso al fine di un auspicato intervento legislativo di adeguamento più che di vera e propria riforma.

CAPITOLO 1

La ripartizione delle competenze

La ripartizione delle competenze legislative e amministrative in materia di lavoro, tra Stato e Regioni è - a nostro avviso - uno dei problemi che "affliggono" il mercato del lavoro in Italia, reso evidente dal mancato coordinamento tra le politiche attive e le politiche passive.

Allo Stato, infatti, competono le politiche passive (es. Cassa integrazione guadagni) ed alle Regioni le (scarse) politiche attive (es. misure per il reinserimento nel mondo del lavoro), con le conseguenze che sono immaginabili anche dai non addetti ai lavori.

Le esigenze di razionalizzare un sistema che, attualmente, è frastagliato e "confuso", con sovrapposizioni che rendono poco trasparente ed efficace l'attività svolta da una miriade di soggetti, sebbene siano avvertite da tutti non hanno ancora trovato gli opportuni interventi correttivi.

I poteri "concorrenti" di Stato e Regioni hanno finito con il creare un'articolazione territoriale dei servizi per il mercato del lavoro che, probabilmente, non ha uguali nel mondo!

Come se non bastasse questa peculiarità nazionale invece di rappresentare un fattore di vantaggio (es. in termini di flessibilità), in un paese caratterizzato - ancora oggi - da forti differenze sociali ed economiche tra nord e sud, accresce le difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e non favorisce in alcun modo il reinserimento di coloro che ne sono temporaneamente usciti.



Nonostante i proclami della Garanzia Giovani, ad oggi non è stato realizzato alcun programma di collaborazione tra Regioni e Amministrazione centrale sia per assicurare gli stessi standard di servizio su tutto il territorio nazionale, sia per avere un sistema nazionale di monitoraggio e valutazione.

Il risultato ottenuto è che, da nord a sud, i giovani che si avvicinano ai servizi pubblici per l'impiego trovano sistemi totalmente differenti che generano, purtroppo, anche diverse opportunità.

La spesa per i servizi per il lavoro, in Italia, è tra le più basse in Europa e ciò che stupisce è la diminuzione delle risorse in presenza di un trend crescente della disoccupazione, soprattutto giovanile.

L'Italia ha un tasso di disoccupazione del 12,6% (nominale) e un numero complessivo di persone senza lavoro che supera i sei milioni, tra disoccupati e scoraggiati che non cercano più occupazione.

Numeri che sono doppi rispetto alla Germania e agli altri paesi del Nord Europa, i quali hanno attuato politiche attive fin dal 2005.

A tal fine, è appena il caso di ricordare che la "svolta" per la Germania è rappresentata dalla costituzione dell'Agenzia federale per l'impiego, la quale ha concretamente riqualificato e riposizionato sul mercato del lavoro i disoccupati.

La scelta del Governo italiano di creare e formare l'Agenzia nazionale per l'impiego e l'occupazione è - di per se - condivisibile, ma la valutazione non può che restare "sospesa" visto l'attuale funzionamento dei 550 Centri per l'Impiego dotati di un organico di circa 7.000 persone, le quali sono occupate prevalentemente in attività diverse dall'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

CAPITOLO 2

Gli "Attori" del mercato del lavoro

1. I Centri per l'impiego (Cpi), demandati ad offrire servizi per l'orientamento alla ricerca del lavoro conservano in molte regioni il "vecchio" ruolo di certificatori dello status di disoccupazione.

Attualmente, hanno ingenti difficoltà operative per assenza sia di infrastrutture, che di personale specializzato che possa mettere in atto l'offerta di moderni servizi di orientamento. Gli stessi essendo organizzati su base provinciale all'interno della stessa Regione, non di rado, rischiano di fornire pareri difformi sulla medesima questione sottoposta.

2. Italia Lavoro S.p.a. deputata a fare da *trade union* tra il Ministero del lavoro e il mondo delle imprese per la proposizione di progetti di sostegno alla creazione di opportunità di lavoro, dovrebbe operare in maniera sinergica con le imprese/datori di lavoro e quindi con le categorie professionali deputate



all'assistenza in materia di lavoro (*avvocati, commercialisti, e consulenti del lavoro*) ma, nonostante le aspettative del mondo del lavoro, è riuscita solo a fare azioni divulgative e, in minima parte, di supporto operativo per l'accesso a determinate agevolazioni.

3. Agenzie di somministrazione del lavoro hanno rappresentato un'importante novità alcuni anni or sono ma la loro presenza sul mercato del lavoro si è andata "geneticamente modificando" tanto che oggi sembrano sopperire quasi totalmente al servizio di orientamento che dovrebbe essere di competenza dei Centri per l'impiego.

Inoltre, con la somministrazione, favoriscono la *conoscenza* tra datore di lavoro e lavoratore che la limitatezza del patto di prova o i vincoli dell'assunzione a tempo determinato non consentono.

4 Associazioni datoriali svolgono un ruolo di assistenza e consulenza alle imprese associate, a volte "sconfinando" nelle materie riservate per legge a professionisti abilitati, e, nelle realtà più piccole, fungono anche da luogo di incontro della domanda e dell'offerta di lavoro, spesso basata più sulla conoscenza personale che non su criteri oggettivi di selezione.

5. Sindacati dei lavoratori alla loro specifica funzione sociale di tutela dei diritti dei lavoratori spesso associano attività complementari di consulenza ed assistenza dei lavoratori in materia ricerca di nuova occupazione, formazione professionale ed orientamento.

6. Professionisti competenti in materia di lavoro, gli Avvocati, i Commercialisti ed i Consulenti del lavoro sono le categorie professionali deputate all'assistenza e consulenza ai datori di lavoro e svolgono un ruolo qualificato di informazione, spesso anche nei confronti dei lavoratori o soggetti in cerca di occupazione, e possono rivelarsi il *nuovo* collante di una rete di diffusione della cultura e della legalità del lavoro nonché di interscambio di informazioni e opportunità lavorative, "traducendo" le reali esigenze dei datori di lavoro in uno skill adeguato.

CAPITOLO 3

L'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro

Poiché oggetto dell'indagine sono le risorse umane, non si può prescindere dall'aspetto "umano" e quindi "individuale" della questione.

Il lavoratore disoccupato dovrà essere accompagnato nella ricerca di nuove opportunità lavorative non solo nell'ambito delle proprie competenze acquisite ma anche attraverso percorsi di riqualificazione e di nuove qualificazioni ove possibili basati sulle reali esigenze delle imprese operanti nei vari settori.



Il mercato del lavoro spesso è saturo di determinate qualifiche e contemporaneamente carente di altre.

Le politiche attive dell'ultimo decennio, in un periodo di flessione della richiesta di *forza lavoro*, si sono spesso concentrate su servizi a sostegno alla qualificazione e/o riqualificazione degli espulsi e dei sospesi dal lavoro (es. lavoratori in mobilità o in cassa integrazione guadagni), favorendo un collaterale sistema di lavoro nero e di servizi di formazione "fine a se stessi".

Dall'osservazione sul campo emerge uno spreco di risorse in interventi formativi sulla cui utilità non credono, per primi, i lavoratori interessati.

Per non parlare dei tirocini, che non hanno prodotto reale occupazione ma, in compenso, un bel po' di attestati obsoleti per le imprese.

In realtà, l'obiettivo degli interventi di politica attiva dovrebbe essere quello di assistere il lavoratore nella ricerca di un'occupazione correlando il rifiuto dell'offerta di lavoro disponibile alla perdita delle prestazioni a sostegno del reddito.

Al fine di garantire pari opportunità almeno nella ricerca di lavoro è necessario intervenire sul sistema che regola l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro nel nostro Paese con una serie di interventi di razionalizzazione e semplificazione quali:

1. la semplificazione del sistema di registrazione della dichiarazione di disponibilità (Did) a carattere nazionale con l'adesione immediata al sistema da parte delle Regioni a statuto speciale e le province autonome;
2. la previsione di una piattaforma informatica, centralizzata presso il Ministero del lavoro, a cui tutti gli operatori, sia pubblici sia privati, devono far confluire i dati inerenti i servizi di orientamento, utilizzando il codice fiscale, quale unico parametro di ricerca;
3. la razionalizzazione degli interventi di orientamento sulla persona presa in carico;
4. attivazione del "libretto elettronico" del cittadino, il quale dovrebbe certificare oltre ai dati anagrafici le esperienze lavorative pregresse, le competenze professionali acquisite nonché i percorsi scolastici e formativi effettuati;
5. il raccordo immediato tra incentivi all'occupazione e politiche passive, con una reale semplificazione delle agevolazioni contributive per le nuove assunzioni, alla luce del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 "Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144", sullo status di lunga disoccupazione per favorire la diffusione di altri strumenti quale l'apprendistato;
6. l'utilizzo dello strumento del tirocinio di inserimento come strumento tipico dei servizi pubblici,



demandando ad altri operatori specializzati le altre opportunità ed evitando sovrapposizioni.

Quando si parla di *sistema*, almeno in Italia, si pensa subito a strumenti complessi e costosi, mentre il cambiamento, in materia di mercato del lavoro, dovrebbe riguardare gli obiettivi, i flussi informativi, i ruoli degli attori e, soprattutto, la mentalità degli operatori.

Per questo riteniamo che l'intervento necessario sia di adeguamento e non di vera e propria riforma.

Da economisti di azienda sappiamo che tutto quello che funziona va salvaguardato, ma anche che la mancanza di obiettivi chiari e di regole del gioco conosciute da tutti, meglio se condivise, determina l'insuccesso di qualunque iniziativa e l'Italia, probabilmente, non può permettersi di perdere la partita del corretto funzionamento del mercato del lavoro!

La collaborazione tra operatori pubblici e privati dovrebbe essere fortemente incentivata. L'operatore privato ha canali di comunicazione con lavoratori ed aziende innovativi e soprattutto in linea con gli standard europei (non va dimenticato che società specializzate nella selezione e collocazione del personale, comprese le società di somministrazione, sono spesso multinazionali che operano sul territorio europeo e non solo).

La finalità è quella di avere strumenti efficienti ed efficaci per l'interscambio tra i vari operatori degli elementi che identifichino le professionalità al fine di poter offrire al mondo del lavoro non un elenco infinito di nominativi, come accade ora, ma un elenco selezionato ad hoc di professionalità in linea con le richieste delle aziende che intendono assumere.

Tale sistema, inoltre, deve:

- essere di facile ed immediato accesso da parte dei soggetti abilitati;
- utilizzare tutti i canali di comunicazione disponibili, compresi i social network, anche simultaneamente tra loro, ad es. ricevere/inviare una e-mail mentre un operatore telefonico parla con un lavoratore;
- conservare le informazioni del lavoratore ed aggiornarle periodicamente, anche consentendo all'interessato di accedere alla banca dati, previa verifica dell'identità e sotto vincoli di sicurezza;
- attuare e gestire il "libretto elettronico del lavoratore" contenente le esperienze lavorative pregresse, le competenze professionali acquisite nonché i percorsi scolastici e formativi effettuati. Tale "libretto" non deve essere confuso con l'abolito libretto cartaceo o come un ulteriore inutile adempimento, ma inteso come un passaporto informatico del lavoratore che nasce



- automaticamente dalle informazioni assunte dai vari soggetti abilitati, pubblici o privati, a seguito della compilazione della scheda del lavoratore;
- gestire eventuali test di verifica delle competenze acquisite;
 - definire ed aggiornare i tipi di informazioni gestite in collaborazione con i professionisti competenti in materia di lavoro, che costituiscono il *link naturale* tra datori di lavoro, università/enti di formazione e lavoratori;
 - consentire lo scambio di informazioni tra i Cpi locali, anche al fine di favorire la mobilità dei lavoratori sul territorio nazionale;
 - gestire le informazioni relative ai lavoratori fisicamente o socialmente svantaggiati, al fine di favorirne l'occupazione, anche temporanea;
 - definire gli standard di interscambio di dati con altri enti pubblici (Regioni, Inps, ecc.) e gestire il flusso degli stessi dati da un soggetto all'altro in modo automatico, al fine di evitare che ad es. ad un'assunzione agevolata non venga associato il corretto codice di "riconoscimento" da parte dell'Inps, con conseguenti addebiti di contributi non dovuti.

CAPITOLO 4

Le altre questioni rilevanti

1. La logistica, anche se è oggetto di attenzione in altro programma di indagine, si rappresenta la fatiscenza di parecchie sedi dei Cpi, non consone ad accogliere e offrire tutti i servizi previsti, dall'accoglienza all'orientamento, ai lavoratori.

2. Le banche dati rappresentano un vero e proprio problema, anche da questo scaturisce l'esigenza di avere un unico sistema nazionale.

Nel nostro Paese le innumerevoli banche dati che vengono gestite dagli operatori del mercato del lavoro che - a vario titolo - sono coinvolte nell'attuale *sistema frammentato* non dialogano tra di loro con il risultato di interventi ripetitivi e inefficaci nei confronti dei soggetti "presi in carico" (Italia Lavoro, Fse, Isfol, Cpi, agenzie private, ecc.).

I Centri per l'impiego, che accolgono gli utenti per la registrazione e la resa della "dichiarazione di disponibilità", si limitano a produrre un certificato cartaceo di tale dichiarazione e solo dal 2008, con la lettura dei dati provenienti dal sistema Col, si è ottenuta una maggiore attenzione alla certificazione dello status di disoccupazione/in occupazione.



Il sistema utilizzato dai Cpi, inoltre, non dialoga con le banche dati dell'Inps sui percettori di ammortizzatori sociali, ma, cosa ancor più grave, non dialoga con il resto dell'Italia, per cui la condizione occupazionale di un soggetto non sempre è verificabile in tempi reali da qualsiasi punto della nazione.

Il sistema informatico SIL, che è stato implementato dai Cpi in Sicilia negli ultimi anni, ha avuto uno strumento parallelo gestito dagli interventi formativi degli enti privati che hanno gestito l'avviso 1/2010 con la piattaforma informatica "Caronte" del FSE a supporto dei processi di rendicontazione .

Di contro, la registrazione dei dati sul portale nazionale click lavoro è lasciata al libero arbitrio dell'utente, con la conseguenza che spesso non viene gestita da nessuno!

3. La presenza di organismi paralleli competenti in materia di servizi di orientamento, oltre a costituire un'inutile fonte di spesa, finisce addirittura per disorientare i lavoratori destinatari degli stessi servizi.

La realtà degli sportelli multifunzionali, che dal 2001 hanno lavorato per l'offerta dei servizi per l'orientamento, gestiti da enti accreditati di natura privata, ha fatto sì che il personale dei Cpi fosse relegato a meri lavori amministrativi e di certificazione, spesso cartacea senza supporto informatico, con il risultato che ad oggi ci ritroviamo una professionalità di soggetti funzionari del servizio pubblico non all'altezza delle moderne tecniche di accoglienza e orientamento, propedeutiche all'incrocio domanda/offerta.

Da qui la percezione esterna dei servizi per l'impiego che si collocano ancora in una idea culturale di "uffici certificatori dello status di disoccupazione" e non di un ente moderno, con un'affluenza che continua a diminuire, soprattutto da parte dei giovani, e senza alcuna capacità/possibilità di far conoscere i servizi offerti.

Molti giovani non conoscono addirittura i Centri per l'impiego né le ragioni per cui bisogna recarsi presso questi uffici. La ricerca di lavoro viene effettuata spesso in maniera autonoma, senza avvalersi dell'ausilio di quest'ultimi, ma utilizzando i sistemi informatici molto vicini alle nuove generazioni, ma senza alcuna garanzia di affidabilità del potenziale datore di lavoro.

Al riguardo si ricorda che il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 prevede che il lavoratore in cerca di occupazione debba rendere la dichiarazione di immediata disponibilità (Did) presso i Cpi per attivarsi alla ricerca di lavoro e usufruire dei servizi di orientamento.

In pratica, accade molte volte che il soggetto che inizia un nuovo rapporto di lavoro non ha provveduto al Did ed a volte non la presenta al datore di lavoro al momento dell'assunzione. Questo comportamento, in taluni casi, è contrario alle norme di legge che prevedendo/regolano agevolazioni per l'assunzione di soggetti svantaggiati, es. lavoratori con anzianità di disoccupazione di lunga durata (*cf. legge 407/1990*).



Con un sistema integrato nazionale si eviterebbero tali inadempimenti ed il datore di lavoro sarebbe in grado di verificare immediatamente lo *status* di disoccupazione.

La certificazione dello status di disoccupazione inoltre, supportata anche da leggi regionali speciali, risente di interpretazioni diverse anche tra territori della stessa Regione ed il sistema di registrazione *on line* (solo da qualche mese in funzione) non risulta ancora utilizzato appieno.

4. La raccolta di dati ed altre informazioni relative al lavoratore disoccupato e, in particolare, i curriculum vitae (CV) è fatta da diversi operatori del mercato del lavoro, sia pubblici sia privati, senza uno standard comune né collegamenti tra di loro con la conseguenza che chi cerca lavoro produce immani copie del proprio curriculum facendone quasi un volantinaggio!

La suddetta attività è attualmente demandata ai Cpi che si trovano, quasi sempre, a trattare gli stessi soggetti “presi in carico” da altri enti con servizi di orientamento già erogati generando anche un senso di “fastidio” agli interessati che, nel migliore dei casi, si interrogano sulla funzione degli stessi Centri per l’impiego.

5. I servizi rivolti ai soggetti svantaggiati dovrebbero costituire il “fulcro” dell’intervento pubblico in materia di collocamento dei lavoratori, in quanto rivolti a coloro che sono ritenuti meritevoli di una specifica tutela.

Tra costoro rientrano i soggetti espulsi dal mercato del lavoro, che, in quanto percettori di sostegni al reddito, devono godere di servizi di orientamento e riqualificazione.

Lo stesso lavoratore si trova a ricevere continuamente servizi di accoglienza/orientamento e/o riqualificazione, esclusivamente per conservare lo status di percettore di sostegno sociale senza una reale prospettiva di ritorno sul mercato del lavoro, almeno tramite quel canale!

Altro importante tema riguarda l’impiego mirato dei lavoratori diversamente abili.

Al riguardo, si dovrebbe procedere alla ridefinizione degli obiettivi da conseguire, non trascurando né la maggiore informatizzazione delle procedure di assunzione e delle convenzioni d’impiego né l’introduzione di meccanismi automatici di riconoscimento *reciproco* delle agevolazioni per l’assunzione di disabili, anche per evitare discriminazioni tra Regioni, in base al finanziamento o meno degli incentivi per l’assunzione di tali lavoratori (*Cfr. ad es. legge 68/1999*).



CAPITOLO 5

L'orientamento qualificato, in un contesto di risorse ridotte

L'attuale condizione organica dei servizi per l'impiego non ha, nella generalità dei casi, le competenze professionali per gestire informazioni dettagliate e tecniche sui percorsi possibili, soprattutto in materia di avvio di impresa.

A tal fine le strutture pubbliche periferiche, centri per l'impiego, al loro interno dovranno dotarsi (anche attraverso specifici percorsi formativi) di personale specializzato che sia in grado, da una parte, di supportare i lavoratori privi di occupazione e, dall'altra, di interfacciarsi con le aziende e con gli operatori delle aziende stesse, tra questi ovviamente i professionisti quali i Commercialisti, al fine di creare la rete di interscambio delle informazioni e opportunità lavorative che, ad oggi, in poche realtà si sono realizzate.

Da qui la proposta di convenzioni con gli Ordini Professionali (esperienza già avviata in Campania), che potrebbero supportare, grazie alle loro competenze specifiche, i Cpi per la diffusione degli strumenti messi a disposizione dalle normative vigenti.

Lo stesso dicasi per le informazioni su "incentivi e agevolazioni" alle imprese e su tutti gli altri percorsi che i Cpi dovrebbero proporre:

- un'offerta di lavoro, eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale per l'impresa;
- un'offerta di apprendistato, anche all'estero;
- un tirocinio, eventualmente accompagnato da una borsa di tirocinio;
- un'esperienza di servizio civile (con relativa borsa);
- l'inserimento in programmi di mobilità transnazionale;
- l'inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per
- completare gli studi o specializzarsi professionalmente;
- l'accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa.

Gli operatori privati già da tempo di stanno attivando per reclutare tra le loro risorse umane professionisti che garantiscano una buona informazione di sistema.



CAPITOLO 6

Il fallimento del click day

Lo strumento del *click day*, che dovrebbe favorire la libera gestione del potenziale incrocio domanda/offerta di lavoro, non funziona per il semplice fatto che il giovane che si presenta al Cpi deve poter ricevere un servizio a supporto della eventuale richiesta di contatto ricevuto dal potenziale datore di lavoro e non rivivere una vecchia funzione di “collocamento” non desiderato dalle aziende.

Una volta intrapreso il percorso per l’inserimento lavorativo il datore di lavoro deve poter sempre fare richiesta di bonus o altro tipo di intervento economico, ovviamente, ricorrendone le condizioni previste dalla legge, tra cui la c.d. regolarità contributiva.

Si ritiene, inoltre, che anche i giovani studenti debbano avere le stesse opportunità dei giovani non studenti, considerato che coloro che intraprendono un percorso di studi universitari non sempre sono fortemente motivati e comunque orientati in maniera definitiva.

A tal fine si potrebbe creare un sistema immediato di registrazione *on line* al compimento dei 18 anni attraverso il sistema scolastico stesso (o a completamento del percorso di studi di primo grado) per evitare che i giovani, che intraprendono un corso di studi universitari, rimangano esclusi dai sistemi di inserimento nel mondo del lavoro per non aver maturato i requisiti di anzianità di disoccupazione previsti per alcune agevolazioni (ma su questo punto è necessaria una razionalizzazione e semplificazione del sistema degli incentivi per non continuare a mantenere i “privilegi” dello status di lunga disoccupazione)

CONCLUSIONI

I Commercialisti, che da sempre operano sul mercato del lavoro sia assistendo i datori di lavoro che svolgendo una funzione di raccordo tra scuola e lavoro, sono disponibili, nei confronti delle istituzioni pubbliche, a dare il loro contributo per trovare soluzioni adeguate ai problemi che, attualmente, non consentono alla domanda ed all’offerta di lavoro di incontrarsi convenientemente.

La presente relazione è stata redatta dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, area “COMMERCIALISTI DEL LAVORO”, in collaborazione con il Gruppo ODCEC “AREA LAVORO”.