

## Uno sguardo alle politiche attive in Germania: tra similitudini e dissonanze

*ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro*  
*Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)*  
*Per entrare nella Scuola di ADAPT e nel progetto [Fabbrica dei talenti](#)*  
*scrivi a: [selezione@adapt.it](mailto:selezione@adapt.it)*

La XI Commissione Permanente della Camera dei Deputati ha recentemente svolto una missione di studio in Germania inerente ai servizi per l'impiego e alle politiche attive per il lavoro. Lo sguardo italiano volto verso il sistema di politiche attive tedesco **cerca ispirazione su come implementare un'efficace rete per i servizi per l'impiego** all'interno di uno Stato multilivello, dove le competenze in materia di politiche attive sono ripartite tra l'organo centrale e quelli periferici.

La relazione della XI Commissione Permanente (lavoro pubblico e privato) "[Sulla missione di studio sui temi relativi ai servizi per l'impiego e alle politiche attive per il lavoro, svolta a Berlino nei giorni 25 e 26 settembre 2017](#)", presenta interessanti spunti per la comparazione tra Italia e Germania, **ma non affronta il nodo della ripartizione delle competenze costituzionali**.

Il testo pare infatti presupporre che il sistema costituzionale tedesco abbia i medesimi principi di quello italiano in materia di legislazione concorrente. Tale nodo invece è cruciale soprattutto in ottica di una valutazione sulle possibilità di trarre insegnamento dal sistema tedesco. La Germania è uno stato federale, composto quindi dalla Federazione e i singoli stati (Länder), nel quale le competenze statali si intrecciano con quelle dei Länder.

Ciò che rileva nel nostro contesto sono i principi che regolano le materie di competenza concorrente. In tali materie di competenza concorrente rientra anche il "*diritto del lavoro, l'ordinamento dell'impresa, la protezione del lavoro e il collocamento dei lavoratori, nonché le assicurazioni sociali, compresa l'assicurazione contro la disoccupazione*" (Art 74, comma 1, lettera 12 della Costituzione tedesca, *Grundgesetz*).

## Uno sguardo alle politiche attive in Germania: tra similitudini e dissonanze

Le politiche attive del lavoro rientrano in tale categoria. **Sebbene anche in Italia esista la categoria della legislazione concorrente (nella quale ugualmente rientrano le politiche attive), esistono sostanziali differenze:** nel sistema italiano lo Stato legifera dettando principi lasciando la legislazione di dettaglio alle Regioni (questa impostazione è simile alle competenze quadro previste all'art 75 della costituzione tedesca abrogata nel 2006) oppure in caso di *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"* (ex art 117, comma 2 lettera m, Costituzione).

**Al contrario, nel sistema tedesco la competenza Federale o dei Länder è alternativa:** *"i Länder hanno il potere di legiferare solo fino a quando e nella misura in cui la Federazione non eserciti nei modi previsti dalla legge la propria competenza legislativa"* (Art 72, comma 1 Grundgesetz). La riforma costituzionale del 2006 ha permesso che alcune delle materie concorrenti, tra cui rientrano quelle elencate alla lettera 12 comma 1 dell'art 74, **fossero esonerate dalla clausola di necessità**, ovvero la clausola per la quale la Federazione legifera in materia concorrente solo in caso di necessità per l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato, clausola sottoposta al vaglio della corte costituzionale tedesca.

**Ciò significa che in tale materie la Federazione legifera, senza bisogno di alcuna clausola di necessità e quindi senza subire alcun vaglio della corte costituzionale, ovvero con alta discrezionalità.** Tale accentramento è però stemperato dalla possibilità da parte dei Länder di influenzare l'iter legislativo attraverso la camera di rappresentanza a loro dedicata, il Bundesrat, **un sistema non troppo dissimile da quello che si sarebbe configurato con la riforma costituzionale bocciata al referendum dello scorso dicembre.**

Con il fallimento del referendum si è cercato di ricreare simili condizioni tramite l'accordo quadro in sede di Conferenza tra Stato e Regioni e tramite le singole convenzioni Stato-Regione. **L'accordo quadro non ha però un chiaro valore normativo** e sicuramente non può invadere le competenze concorrenti regionali, sebbene possa eventualmente raggiungere tale obiettivo a mero livello politico.

## Uno sguardo alle politiche attive in Germania: tra similitudini e dissonanze

**Tale differenza di fondo influenza l'intero sistema tedesco che attualmente gode di maggiore stabilità decisionale a livello centrale**, nonostante l'implementazione sia efficacemente condivisa con i Länder. **Il sistema tedesco è guidata dalla BA** (*Bundesagentur für Arbeit*), un'agenzia federale sotto il controllo e la vigilanza del Ministero. **Questa è paragonabile all'Anpal, sebbene il suo obiettivo, la sua organizzazione e le sue risorse siano indubbiamente più estesi di quelle della controparte italiana** (ad esempio nella BA opera una università interna, un sistema duale di apprendistato, una scuola tecnica superiore e una scuola per manager). Essa è poi suddivisa in 10 sedi regionali che gestiscono l'implementazione delle politiche nazionali a livello dei Länder. La BA gestisce 156 agenzie per il lavoro, con 647 filiali sul territorio. A questi si affiancano i Job Centers, di cui 303 sono gestiti assieme alle municipalità mentre altri 105 sono gestiti direttamente dalle municipalità (*Optionskommunen*).

**Le agenzie del lavoro gestiscono ed erogano l'indennità di disoccupazione, mentre i Job Center si occupano della gestione ed erogazione dell'assegno di sostegno al reddito.** La prima misura è destinata ai disoccupati "standard" (chi ha lavorato almeno 12 mesi negli ultimi 3 anni) mentre la seconda si rivolge alle persone più ai margini della società e del mercato del lavoro, ovvero persone abili al lavoro ma con soglie di reddito insufficienti e disoccupati di lunga durata.

**Ciò che accomuna le due misure è la strategia di attivazione che si concretizza nei patti per l'indennità di disoccupazione e per il sostegno al reddito.** Entrambe le misure prevedono come condizione necessaria all'erogazione l'accettazione del percorso per re-inserire il soggetto nel mercato del lavoro, con conseguenti sanzioni in caso di mancato adempimento. **Anche qui è inevitabile il paragone con il patto di servizio personalizzato per la NASPI (ex art. 20 D.Lgs 150/2015) e il progetto personalizzato nel REL (ex dall'art 6 del D.Lgs 147/2017).**

**Il rapporto evidenzia anche una fragilità del sistema tedesco, ovvero il cosiddetto effetto *creaming*,** la selezione da parte dei servizi per l'impiego dei disoccupati maggiormente ricollocabili (quindi con un sicuro ritorno sull'investimento) emarginando ai servizi assistenziali i rimanenti. Tale effetto si è particolarmente manifestato successivamente alla riforma Hartz IV che ha in pratica uniformato le misure per i disoccupati di lunga durata e quelle di sostegno al reddito, facendole entrambe confluire nel sistema di assistenza sociale. Come evidenziato dal rapporto, tale

## Uno sguardo alle politiche attive in Germania: tra similitudini e dissonanze

approccio è molto simile al REL italiano che ha sostituito sia la ASDI che il SIA.

**Nella pratica il sistema italiano rischia molto la medesima problematica**, in quanto il sistema più rafforzato di politica attiva (almeno sulla carta), ovvero l'assegno di ricollocazione, è attivabile solamente dai beneficiari di NASPI da almeno 4 mesi, escludendo quindi la platea di persone che non arrivano ai requisiti per la NASPI. **Tali persone possono accedere eventualmente al reddito di inclusione, che prevede anche misure di politica attiva, ma resta un servizio di minor forza rispetto all'assegno di ricollocazione** (su tutte l'assegno gode di un tutor specifico, mentre il progetto personalizzato ha una vaga persona di riferimento).

**Ciò che si può ricavare da questo sguardo al sistema tedesco è la sua innegabile assonanza con quello italiano, sebbene l'assetto politico-istituzionale tedesco, sul quale si basa l'intera rete dei servizi per il lavoro, sia decisamente più chiaro**, con uno Stato che non ha alcun problema di sovrapposizione di competenze regionali e statali, un sistema informativo comune e una chiara gestione delle unità territoriali.

**Come lo stesso report sottolinea, il sistema italiano è completamente agli arbori, nonostante siano ormai passati due anni dalla riforma.** Tale ritardo è dovuto allo spostamento dell'amministrazione dei centri per l'impiego dalle province alle regioni tramite la legge 56/2014 (cd. Del Rio), al mancato risultato referendario, alle risorse limitate ed in generale ad una scarsa cultura dell'attivazione e di buoni servizi dell'impiego nel nostro paese. **Il recente Disegno di Legge di Bilancio, attualmente sotto analisi del Senato, provvede finalmente al passaggio del personale dei centri per l'impiego dalle Città Metropolitane e Province, alle Regioni** (art 68, commi 17-18), fornendo un quadro di governance amministrativa più chiaro a livello territoriale, seppure con 3 anni di ritardo dalla entrata in vigore della legge Del Rio.

**Il sistema pare al momento avere ancora molti nodi critici da sciogliere**, con il sistema informativo unitario che resta tutt'ora lettera morta, il fallimento della sperimentazione dell'assegno di ricollocazione e una governance tra Stato e Regioni ancora non chiara. **Proprio nel fallimento della sperimentazione dell'assegno di ricollocazione si deve guardare il maggiore ostacolo da superare: la mancanza di fiducia dei cittadini nei servizi per l'impiego.** Tale sfiducia è sottolineata dai dati Eurostat (riportati nella relazione) che evidenziano

## Uno sguardo alle politiche attive in Germania: tra similitudini e dissonanze

che l'84% dei disoccupati si rivolge ai canali informali, mentre solo il 25% contatta un centro per l'impiego (in Germania è il 75%). Come risposta a questa sfiducia è stato indicato l'obbligo immediato di accettazione della misura (P. Ichino), oppure l'utilizzo di una massiccia campagna di informazione che tranquillizzi i cittadini sulla definizione di "offerta di lavoro congrua" ex art 25 D.Lgs 150/2015 (il Presidente dell'ANPAL, M. Del Conte).

**Sicuramente è importante informare i cittadini sul nuovo sistema, ma per farlo al meglio sarebbe utile sapere le motivazioni del rifiuto (o dell'accettazione), utilizzando lo stesso pool di persone selezionate per la sperimentazione.** Da qui poi partire per instaurare il dialogo tra i disoccupati e la rete dei servizi per l'impiego, un dialogo che fino ad oggi si è spesso tradotto meramente nel riconoscimento della disoccupazione (mentre l'erogazione è a carico dell'INPS). **In merito all'assegno di ricollocazione è da segnalare la novità che il Disegno di Legge di Bilancio intende inserire: la possibilità per il lavoratore di chiedere in anticipo l'assegno di ricollocazione, con sgravi sia per il datore di lavoro che per il lavoratore.** Questa norma ha il grosso pregio di anticipare la disoccupazione in modo da accompagnare al meglio la transizione, seppure il suo scopo sia limitato e ovviamente non risolve l'*impasse* creatosi nella sperimentazione, che necessiterà ulteriori misure.

**A livello di sistema è necessario uniformare maggiormente la situazione nazionale implementando il sistema informativo unitario** che permetta un dialogo tra le diverse Regioni e lo Stato, anche nel caso le prime siano organizzate con propri criteri.

**Sicuramente la riforma ha migliorato la situazione previgente, resta però ancora molto da conseguire in un cammino che si preannuncia lungo.**

*Tommaso Grossi*

ADAPT Phd Fellow

 @TommasoGrossi1

## Uno sguardo alle politiche attive in Germania: tra similitudini e dissonanze

Scarica il **PDF** 