

**ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI MUTILATI E
INVALIDI DEL LAVORO**

ANNO XI – numero 32 – 13 ottobre 2017

**Rassegna
di informazioni parlamentari ANMIL**

**a cura dell'Ufficio I – Servizi Istituzionali
Direzione generale**

Redazione: via Adolfo Ravà 124 – 00142 Roma

SOMMARIO

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione Lavoro: Missione di studio sulle politiche attive in Germania.....3

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Lavoro: indagine conoscitiva.....6

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione Lavoro

Giovedì 12 ottobre

Missione di studio sulle politiche attive in Germania

Il presidente Damiano comunica che una delegazione della Commissione composta dalla vicepresidente Renata Polverini e dalle deputate Alessia Rotta e Irene Tinagli ha svolto una **missione di studio a Berlino sui temi relativi ai servizi per l'impiego e alle politiche attive per il lavoro** per approfondire l'argomento in ottica di comparazione con le politiche tedesche.

Nel corso della presente legislatura, infatti, tali temi sono stati oggetto di costante attenzione da parte della Commissione, anche in relazione all'evoluzione della normativa e alle modifiche previste nell'ambito della riforma costituzionale sottoposta al *referendum* del 4 dicembre 2016. In questa ottica, **si è ritenuto di particolare interesse per la Commissione svolgere un primo approfondimento circa l'assetto delle politiche attive per il lavoro e dei servizi per l'impiego in Germania, considerando, da un lato, che l'esperienza tedesca viene spesso indicata come un modello di riferimento** per gli interventi in questo settore e, dall'altro, che in Germania, come in Italia, le politiche per il lavoro vengono sviluppate nell'ambito di un quadro di competenze articolato tra lo Stato centrale e gli enti territoriali. Si tratta, evidentemente, di realtà che presentano significativi elementi di differenziazione, in quanto i servizi pubblici per l'impiego tedeschi svolgono un ruolo assai più rilevante nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro rispetto a quello svolto dagli omologhi servizi italiani, che godono anche di minori risorse finanziarie, strumentali e di personale.

La visita si è articolata in tre incontri che hanno visto coinvolti, rispettivamente, rappresentanti del Ministero federale del lavoro e delle politiche sociali (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS*), della Direzione regionale per Berlino e il Brandeburgo dell'Agenzia federale per il lavoro (*Bundesagentur für Arbeit – BA*) e del *Jobcenter Berlin Mitte*. L'incontro presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha consentito di acquisire un'ampia panoramica sul sistema degli interventi di politica attiva del lavoro in Germania e sui soggetti istituzionali coinvolti nella loro erogazione.

In tale contesto, viene in primo luogo in rilievo il ruolo dell'**Agenzia federale per il lavoro (BA)**, un ente di diritto pubblico, dotato di un *budget* di circa 37 miliardi di euro annui, il cui assetto è stato oggetto di significative innovazioni all'atto dell'adozione delle riforme del lavoro realizzate nel primo decennio del secolo in Germania e che rappresenta il cardine essenziale

per l'erogazione delle politiche del lavoro. Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali spettano, infatti, essenzialmente funzioni di controllo e vigilanza sulle attività della BA.

A livello territoriale l'Agenzia si articola in dieci sedi regionali, alle quali spetta il compito di declinare a livello regionale le politiche definite sul piano nazionale, anche attraverso il rapporto diretto con le **agenzie per il lavoro** e i **jobcenter**, che costituiscono i terminali a livello locale della rete delle politiche per il lavoro, e un contatto costante con i governi dei Länder. In particolare, l'intreccio con le competenze dei Länder si verifica nel campo delle politiche che intervengono sulla materia dell'istruzione, di esclusiva competenza del livello territoriale di governo, nel quadro della cornice fornita a livello federale.

La missione dell'Agenzia è particolarmente ampia e copre sostanzialmente l'intero spettro delle politiche attive. Le politiche dell'Agenzia devono, infatti, mirare a evitare o ridurre la disoccupazione, ad assicurare l'equilibrio del mercato del lavoro, a contrastare la disoccupazione di lungo periodo, a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, a sostenere l'occupabilità dei disoccupati e dei lavoratori, a eliminare gli ostacoli al collocamento lavorativo e a stabilizzare i redditi dei lavoratori stagionali.

Permangono nel sistema tedesco **due tipologie di agenzie territoriali**, che si distinguono essenzialmente sulla base della prestazione finanziaria erogata. Da un lato, infatti, la BA si articola in 156 agenzie per il lavoro, con 647 sedi secondarie, mentre, dall'altro, operano i *jobcenter*, a loro volta articolati in 304 *jobcenter* a gestione integrata da parte della BA e degli enti locali e in 105 *jobcenter* gestiti dai comuni specificamente autorizzati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (cosiddetti *Optionskommunen*), prevalentemente collocati nelle aree rurali della Germania occidentale. **Le agenzie per il lavoro sono responsabili per l'erogazione dell'indennità di disoccupazione di carattere assicurativo (ALG I), mentre ai jobcenter spetta l'erogazione del sostegno al reddito di base, a finalità solidaristiche, finanziato dalla fiscalità generale (ALG II).**

Alla descritta ripartizione di competenze fa riscontro una sostanziale **distinzione delle platee dei soggetti presi in carico dalle agenzie per il lavoro e dai jobcenter**: tendenzialmente, infatti, le agenzie per il lavoro erogano indennità di tipo assicurativo ai disoccupati di breve durata, mentre i *jobcenter* erogano il sostegno al reddito di ultima istanza ad una più ampia platea di disoccupati di lungo periodo, che non hanno versato sufficienti contributi per ricevere la prestazione assicurativa ovvero hanno superato la durata massima prevista per la fruizione della medesima prestazione.

Quanto alle risorse umane coinvolte nella gestione delle politiche per il lavoro, i dipendenti della Agenzia federale per il lavoro sono circa 100.000, dei quali circa il 10 per cento sono qualificabili come funzionari pubblici, mentre la parte prevalente del personale è assunta con contratti di diritto privato. A tali lavoratori si aggiungono i dipendenti degli enti locali coinvolti nelle attività dei *job center*. Presso la sede centrale della BA di Norimberga sono impiegate 300-400 persone, mentre un numero inferiore è impiegato presso le Direzioni regionali (a Berlino il personale si compone di circa 80-100 unità). Nel complesso il personale destinato a

compiti amministrativi e ai servizi comuni ammonta a meno di un terzo del totale, mentre la restante parte è essenzialmente dislocata nell'ambito dei servizi territoriali in servizi di *front office*. Nell'ambito della BA opera una università interna, un sistema duale di apprendistato, una scuola tecnica superiore e una scuola per *manager*. Anche grazie a questi strumenti di formazione interna, il personale della BA è tendenzialmente qualificato, essendo composto in prevalenza da laureati, ancorché negli ultimi anni si sia manifestata una progressiva riduzione nella disponibilità di personale in possesso delle competenze richieste.

In un'ottica di comparazione con l'esperienza italiana, **risultano evidenti le differenze tra la situazione tedesca e quella italiana**, che, peraltro, è ancora in corso di evoluzione. La dotazione organica dell'ANPAL supera di poco le 250 unità, delle quali una cinquantina sono assunte con contratti di lavoro a tempo determinato, a cui – secondo i dati del conto annuale per il 2015 – si aggiungono 386 unità di personale a tempo indeterminato di ANPAL Servizi Spa (ex Italia lavoro Spa), presso la quale operano anche oltre 800 unità di personale con contratti di collaborazione. A livello territoriale, la rete pubblica dei servizi per l'impiego, i cui assetti sono in via di riordino a seguito della cosiddetta «riforma Delrio» (legge n. 56 del 2014) e dell'adozione del decreto legislativo n. 150 del 2015, che pone in capo alle regioni la rete degli uffici territoriali, si articola invece in oltre 500 centri per l'impiego, che occupano circa 8.800 lavoratori, dei quali attorno all'88 per cento sono a tempo indeterminato. Appare significativo, peraltro, che il personale assunto con rapporti di lavoro a termine presso i centri per l'impiego è mediamente più qualificato di quello assunto a tempo indeterminato (il personale a tempo indeterminato in possesso di una laurea è pari a poco più del 20 per cento del totale). Nell'analizzare la sproporzione delle risorse umane tra il sistema tedesco e quello italiano non deve, peraltro, trascurarsi la circostanza che in Germania il sistema delle politiche attive si fa carico anche dell'erogazione delle indennità di disoccupazione e del reddito minimo, compiti che, nel sistema italiano, sono rimessi alla competenza dell'INPS.

Quanto al funzionamento della BA, **di particolare interesse appare il sistema di gestione sulla base di specifici obiettivi di *policy* fissati a livello governativo**, al cui raggiungimento è legata anche l'erogazione della quota dei trattamenti economici dei dirigenti collegata ai risultati. Gli obiettivi tengono conto delle differenze esistenti a livello territoriale nei mercati del lavoro, che anche in Germania sono pronunciate.

Quanto ai risultati prodotti dal sistema, anche nell'ambito degli incontri svolti si è confermato che **una delle principali debolezze del modello tedesco di servizi per l'impiego è rappresentata dalla difficoltà di contrastare con successo la disoccupazione di lungo periodo e di coinvolgere stabilmente nel mercato del lavoro soggetti che presentino difficoltà di integrazione**. Infatti, per effetto dell'unificazione dei sussidi di disoccupazione di carattere assistenziale e dei sussidi di carattere sociale operata dalla riforma Hartz IV, le medesime politiche sono destinate a disoccupati di lungo periodo in senso stretto, a lavoratori a basso e bassissimo reddito (*working poors*) e a persone considerate abili al lavoro che percepiscono il sussidio e che, per fattori connessi alla loro età, alla mancanza di adeguata formazione professionale, alla presenza di problemi di salute o di famiglia, si sono progressivamente allontanate dal mercato del lavoro. Come rilevato anche nelle analisi

comparate, nel sistema tedesco si rileva il rischio di una scrematura dei soggetti svantaggiati, con la concentrazione delle politiche sui soggetti per i quali è più facile la collocazione o la ricollocazione lavorativa, mentre i soggetti più problematici permangono confinati nel sistema dell'assistenza. A tale risultato, che comporta costi sociali ed economici non trascurabili, contribuisce anche il disegno del reddito minimo, che, attraverso successive proroghe, può essere goduto senza limiti temporali, ove permanga la condizione di bisogno dei beneficiari. A fronte di tale situazione, sono stati messi in campo negli ultimi anni programmi specifici volti a fronteggiare la disoccupazione di lunga durata, anche attraverso l'utilizzo integrato di stanziamenti federali e di risorse derivanti dal Fondo sociale europeo, che hanno portato a risultati valutati positivamente.

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Lavoro

Mercoledì 4 ottobre

Indagine conoscitiva

Conclusa in Commissione, con l'approvazione di un documento conclusivo, **l'indagine conoscitiva sull'impatto sul mercato del lavoro della quarta rivoluzione industriale**, analisi condotta al fine di creare una base per futuri interventi normativi in grado di innovare il mercato del lavoro e metterlo al passo con i tempi di una tecnologia che avanza velocemente

Come ha spiegato il Presidente della Commissione Maurizio Sacconi **sono state esaminate le grandi sfide che attendono i decisori pubblici** e che riguardano il diritto del lavoro, il rapporto tra legge e contratto, il differenziale tra velocità dell'innovazione e dell'apprendimento, l'occupabilità nel nuovo mercato transazionale del lavoro, la prevenzione degli infortuni nel lavoro liquido, la tutela dei tempi per gli affetti e il riposo nella connessione continua, i processi di urbanizzazione digitale, l'anticipo delle scelte di vita, il nuovo welfare al tempo della discontinuità.

Unanime è la consapevolezza delle opportunità e dei pericoli impliciti nelle nuove tecnologie e la convinzione che la prevalenza delle prime dipenderà dalla azione dei decisori istituzionali e dalla capacità contrattuale delle organizzazioni sociali. 'Meno legge, più contratto' si dice nel documento in ragione della velocità del cambiamento. Lo stesso fondamentale diritto all'apprendimento non può che avere caratteri promozionali ovvero rendersi effettivo nelle concrete circostanze di azienda, di filiera o di territorio, anche sulla base dello stimolo di rinnovati fondi interprofessionali per la formazione. Tocca alla legge garantire

diritti fondamentali come l'equo compenso del lavoro, tanto dipendente quanto indipendente, o il diritto alla disconnessione.

In materia di **salute e sicurezza** le grandi innovazioni tecnologiche sono potenzialmente destinate a sostituire lavori ancora oggi pesanti o possibilmente pericolosi (esposizione a rumori e agenti chimici, impiego di attrezzature rischiose, ecc.), a migliorare la qualità del lavoro, a semplificare gli stessi adempimenti necessari a garantire la prevenzione di malattie e infortuni. Basti pensare alla agricoltura di precisione che riduce le prestazioni fisiche e l'impiego di agenti chimici o alla manutenzione da remoto che consente di prevenire le criticità e di ripararle immediatamente senza l'intervento diretto in loco. Sono peraltro prevedibili anche nuove possibili patologie correlate all'impiego delle macchine di nuova generazione.

Il cambiamento del modo di lavorare, con il progressivo superamento dell'orario e della postazione fissa, richiede l'adeguamento di disposizioni costruite nel presupposto della tradizionale produzione industriale intra moenia. La continua evoluzione delle tecnologie della sicurezza consiglia incentivi e disincentivi che ne favoriscano l'impiego tempestivo. **La dimensione "liquida" della nuova economia sollecita soprattutto una sorveglianza sanitaria del lavoro di tipo integrato**, che non riduce la responsabilità specifica del datore di lavoro, ma non considera il lavoro in modo separato dal resto della vita della persona. Ogni anno vi sono sottoposti circa dieci milioni di lavoratori per cui questo rilevante patrimonio di visite mediche costituisce un potenziale straordinario nella più generale politica di prevenzione se si integra nel fascicolo elettronico della salute di ciascuna persona, e inoltre un virtuoso esempio di uso di risorse private (aziendali) anche a fini pubblici. Nell'ambito del rapporto di lavoro possono essere inoltre promossi adeguati stili di vita, una maggiore consapevolezza circa la fertilità, specifiche attività di screening.

In conclusione, il "mondo nuovo" con il quale i decisori istituzionali ed il sistema delle relazioni industriali dovranno progressivamente confrontarsi presenta caratteri strutturali notevolmente diversi rispetto a quelli che sono stati dominanti nel secolo passato, con la conseguenza anche di una erosione più o meno estesa dell'efficacia delle tecniche protettive tradizionali del lavoro. Di qui la forte segnalazione di **saper creare un "ambiente" complessivamente protettivo, in quanto attrezzato ad offrire continue opportunità per una vita attiva e nuove sicurezze, nonché un ordinamento ripensato in funzione di tutele fondamentali più effettive.** Il tratto dominante del futuro prevedibile del tessuto produttivo non sarà comunque costituito dalla "fine del lavoro". Il progresso tecnologico non avrà negli anni a venire, come non ha mai avuto negli ultimi due secoli segnati da un progresso tecnologico continuo, il potere di rendere definitivamente inutile il lavoro umano. Se sapremo valorizzarlo, continuerà ad avere campi amplissimi nei quali esprimersi, rispondendo a esigenze vitali delle singole persone e della società. E sarà la stessa disponibilità di lavoro umano generata dalla scomparsa dei vecchi mestieri a stimolare la capacità di inventarne di nuovi. Però l'avvento della robotica e dell'intelligenza artificiale pone a rischio di sostituzione non più soltanto i mestieri di basso contenuto professionale, bensì anche quelli di contenuto elevato. E ciò potrà rendere più lunga e impegnativa la transizione dai vecchi ai nuovi lavori.

Questo è il motivo per cui è **indispensabile un drastico miglioramento dell'efficienza dei servizi di istruzione, di orientamento e di formazione professionale affinché insegnino ad imparare sempre**. Così come è indispensabile la loro coniugazione con un congruo sostegno del reddito delle persone coinvolte. Dobbiamo proporci, secondo le conclusioni della Commissione, una diffusione capillare dei servizi di assistenza e sostegno e una forte accelerazione dei tempi di riconversione delle persone coinvolte nel cambiamento. Terreno, questo, sul quale il nostro Paese accusa un ritardo grave.