



First: il lavoro

Libro di: ELISABETTA GUALMINI E ROBERTO RIZZA

**“Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti
nelle politiche del lavoro: il caso italiano e
tedesco a confronto”**

Ruggiero Lamantea

Alberto Manzotti

Gianpaolo Marani



First: il lavoro

Le politiche di attivazione: una premessa

A livello europeo individuazione di uno stretto legame tra protezione sociale e partecipazione al mercato del lavoro, vincolando la possibilità di accedere ai sussidi monetari a un impegno attivo da parte del disoccupato nella ricerca di una occupazione.



First: il lavoro

Tre caratteristiche

1 - Incoraggiata l'espansione degli impieghi a basso salario, riducendo il loro carico contributivo e fiscale, allo scopo di favorire l'uscita dallo stato di disoccupazione e dalla dipendenza dai benefici di tipo assistenziale.



First: il lavoro

Tre caratteristiche

2 - messa a punto di programmi finalizzati ad accrescere l'efficienza dei processi di matching tra domanda e offerta di lavoro, aprendo da un lato alla concorrenza tra servizi pubblici e agenzie private, dall'altro operando una profonda riorganizzazione delle strutture e delle pratiche di assistenza ai disoccupati all'interno del settore pubblico



First: il lavoro

Tre caratteristiche

2 - messa a punto di programmi finalizzati ad accrescere l'efficienza dei processi di matching tra domanda e offerta di lavoro, aprendo da un lato alla concorrenza tra servizi pubblici e agenzie private, dall'altro operando una profonda riorganizzazione delle strutture e delle pratiche di assistenza ai disoccupati all'interno del settore pubblico



First: il lavoro

Tre caratteristiche

3 - all'allentamento e alla delefigicazione delle norme che regolano il mercato del lavoro, prevedendo l'espansione di rapporti di impiego part time e a termine, rivolti soprattutto ai giovani, alle donne e ai lavoratori con bassa qualifica con l'effetto di una notevole riduzione del livello di protezione sociale che obbliga questi soggetti alla necessità di cercare e trovare un qualsiasi tipo di impiego il più rapidamente possibile.



First: il lavoro

Casi Italia e Germania a confronto

Tre ambiti della policy:

- *a) il nuovo dualismo tra obblighi e diritti che viene a stabilirsi;*
- *b) il livello, più o meno cogente, di condizionalità degli interventi;*
- *c) il rapporto, che viene anch'esso ricalibrato, tra politiche attive e passive*



First: il lavoro

Caso tedesco

Periodo 2005 – 2009 (Grosse Koalition)

Incentivo all'occupazione: riduzione costo lavoro e contratti non standard e maggiore flessibilità.

2 riforme Hartz (2003)

- **Mini e Midi Jobs** rivolti sia ai disoccupati che alle persone che beneficiano già di una occupazione marginale:
- **Ich-AG**



First: il lavoro

Caso tedesco

Mini Jobs

Max 400 Euro/mese no contributi a carico
lavoratore



First: il lavoro

Caso tedesco

Midi Jobs

da 400 a 800 Euro al mese

riduzione, rispetto alla media, dei contributi sociali, con importi pari allo zero nel caso di retribuzioni di poco superiori a 400 Euro, fino a raggiungere lo standard contributivo, quando il compenso si avvicina agli 800 Euro mensili.



First: il lavoro

Caso tedesco

programma Ich-AG

obiettivo di sostenere coloro che cercano di migliorare la propria condizione attraverso iniziative di lavoro autonomo, anche di livello poco elevato. Si tratta di finanziamenti per un periodo massimo di tre anni, a patto che il reddito del beneficiario non superi i 25.000 Euro l'anno.



First: il lavoro

Caso tedesco

Semplificazione delle procedure di licenziamento e la loro estensione:

a partire dal 1° gennaio 2004 non solo le imprese sotto i 5 dipendenti, ma anche quelle fino ai 10 addetti possono esimersi dall'applicare la legge sul licenziamento individuale (Kündigungsschutzgesetz del 1951) e le norme previste dalla contrattazione collettiva, che prevedono limitazioni precise e la presenza di un giustificato motivo per poter dichiarare cessato il rapporto di lavoro.



First: il lavoro

Caso italiano

I provvedimenti più rilevanti sono il «pacchetto Treu» del 1997 (L. 196) e la legge 30 del 2003, più nota come «legge Biagi».



First: il lavoro

Caso italiano

Legge “Treu”

ha legalizzato per la prima volta in Italia il lavoro interinale, limitandolo, in un primo momento, solo alle qualifiche medio-alte del settore industriale ed estendendolo poi ad ogni tipo di qualifica e settore economico (anche P.A.)



First: il lavoro

Caso italiano

Legge “Biagi” – Il Governo Berlusconi

tre punti:

1. l'estensione e la riformulazione dei contratti atipici e la revisione dei contratti misti
2. il completamento della riforma del collocamento
3. la revisione del sistema ispettivo del mercato del lavoro



First: il lavoro

Caso italiano

Legge “Biagi” – Il Governo Berlusconi

tre punti:

1. l'estensione e la riformulazione dei contratti atipici e la revisione dei contratti misti
2. il completamento della riforma del collocamento
3. la revisione del sistema ispettivo del mercato del lavoro



First: il lavoro

Riforma del collocamento

Caso tedesco

Atto III riforma Hartz

tre punti:

1. Separazione tra politica ed amministrazione con responsabilizzazione dei funzionari
2. Verifica dei risultati con inquadramento dei candidati al collocamento in 4 categorie a seconda della possibilità di inserimento
3. Centri impiego multifunzionali: sia collocamento che funzioni di assistenza sociale



First: il lavoro

Riforma del collocamento Caso Italiano

Riforma d.Lgs 469/97, 181/2001, 297/2002

- smantellato il principio del monopolio pubblico consentendo anche ai privati di entrare legalmente nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro
- le competenze relative alle politiche attive del lavoro e a quelle di *placement* sono state decentrate a livello provinciale, dato vita a Centri per l'Impiego ogni 100.000 abitanti
- approccio di «prevenzione, attivazione e reinserimento» del disoccupato nel mercato del lavoro, attraverso la previsione di un «patto di servizio»



First: il lavoro

**Il collegamento tra politiche attive e politiche passive: la
revisione dei sussidi di disoccupazione**

Caso tedesco

Prima della Hartz:

1. Sussidi assicurativi ed assistenziali ai disoccupati periodo 6/32 mesi dal 60 al 67% ultima retribuzione max 4.250 €/mese
2. Oltre: assistenza disoccupazione dal 53 al 57% ultima retribuzione a tempo illimitato su prova dei mezzi
3. Programma di assistenza illimitato per coloro che non rientravano nei casi 1 e 2 a carico della municipalità



First: il lavoro

**Il collegamento tra politiche attive e politiche passive: la
revisione dei sussidi di disoccupazione**

Caso tedesco dopo la Hartz:

- il sussidio di disoccupazione tarato sull'entità dell'ultimo salario percepito prima del licenziamento, ora denominato indennità di disoccupazione I (*Arbeitslosengeld I*), è limitato a un massimo di 12 mesi per tutti e di 18 mesi per gli over 55.
- Oltre: i disoccupati transitano nel programma *Arbeitslosengeld II* (indennità di disoccupazione II) che riunisce in un unico istituto la precedente assistenza alla disoccupazione (*Arbeitslosenhilfe*) e le prestazioni di assistenza sociale (*Sozialhilfe*). Esso è calibrato sulla prova dei mezzi e il livello di trasferimento monetario è fissato a quello della precedente assistenza sociale, indipendentemente dall'ultimo salario percepito.



First: il lavoro

**Il collegamento tra politiche attive e politiche passive: la
revisione dei sussidi di disoccupazione**

Caso tedesco dopo la Hartz:

i nuovi sussidi di disoccupazione sono amministrati da consorzi tra i centri per l'impiego locali e le municipalità. Oltre a ciò sono state introdotte due sostanziali modifiche.

1. Mutata la definizione di «lavoro accettabile». Se i disoccupati sono senza lavoro da più di un anno e beneficiano del nuovo sussidio di disoccupazione *Arbeitslosengeld II*, sono obbligati ad accettare un lavoro senza riguardo al livello della remunerazione
2. il salario può essere inferiore agli standard locali o ai minimi contrattuali e si stabilisce che entro determinate circostanze le persone debbano essere disponibili anche ad un lavoro lontano dalla residenza



First: il lavoro

Il collegamento tra politiche attive e politiche passive: la revisione dei sussidi di disoccupazione

Caso tedesco :

- Nel 2010 il secondo pilastro di assistenza ai disoccupati (*Arbeitslosengeld II*) coinvolgeva circa l'8% dell'intera popolazione tedesca
- Secondo le stime dell'Agenzia Federale per il Lavoro senza *Kurzarbeiter* ci sarebbero oggi tra i 300 mila e i 400 mila disoccupati in più.



First: il lavoro

Il collegamento tra politiche attive e politiche passive: la revisione dei sussidi di disoccupazione

Caso italiano :

nel caso italiano non si è assistito a riforme strutturali del sistema degli ammortizzatori sociali. Ciononostante, è stata introdotta una serie di piccole revisioni e modifiche al margine, culminate nel recente provvedimento riguardante i c.d. **«ammortizzatori in deroga»**



First: il lavoro

Il collegamento tra politiche attive e politiche passive: la revisione dei sussidi di disoccupazione

Caso italiano :

Rispetto agli altri paesi europei l'eccentricità del caso italiano è evidente: nel nostro ordinamento infatti non è mai stato introdotto alcun tipo di sussidio per coloro che non hanno mai lavorato o che non hanno una storia contributiva sufficientemente lunga e continuativa



First: il lavoro

Il collegamento tra politiche attive e politiche passive: la revisione dei sussidi di disoccupazione

Caso italiano :

la cassa integrazione copre solo un terzo degli occupati, lasciando fuori i lavoratori autonomi, gli atipici e le imprese sotto ai 15 dipendenti, si comprende come il sistema degli ammortizzatori italiano risulti piuttosto squilibrato e continui a riflettere una natura fortemente categoriale



First: il lavoro

Il collegamento tra politiche attive e politiche passive: la revisione dei sussidi di disoccupazione

Caso italiano :

nonostante l'introduzione della cassa integrazione in deroga e l'estensione dell'indennità di disoccupazione agli apprendisti con un minimo di tre mesi di lavoro e ai collaboratori (l. n. 2/2009, n. 33/2009 e n. 91/2009), rilevazioni dell'ufficio studi della Banca d'Italia (basate su dati ISTAT) mostrano che circa 1,6 milioni di lavoratori non hanno accesso ai sussidi



First: il lavoro

Quali politiche di attivazione?

Ingredienti comuni Germania e Italia

- crescita dei rapporti di impiego temporanei e incentivi all'incremento dell'occupazione a basso salario
- semplificazione delle procedure e riduzione delle barriere legislative contro il licenziamento
- condizionalità dell'accesso a benefici monetari a seconda dell'impegno nella ricerca attiva del lavoro, ridefinendo verso il basso i criteri che giustificano il rifiuto di un'offerta di lavoro congrua
- enfasi sulle politiche attive del lavoro come dispositivo principale per l'incremento dell'occupabilità
- responsabilizzazione dei singoli individui nel cercare soluzioni autonome sul mercato del lavoro
- riorganizzazione dei servizi per l'impiego secondo principi manageriali ed efficientisti

First: il lavoro

	Italia	Germania
1) De-standardizzazione dei contratti di impiego	Pacchetto Treu (legge 196/1997) e riforma Biagi (d.lgs. 276/2003)	Hartz II (2003) – Benefici fiscali e contributivi attraverso i <i>Mini-Jobs</i> e <i>Midi-Jobs</i> – Aiuti finanziari all'avvio di lavoro autonomo (<i>Icb-AG</i>)
2) Servizi di collocamento	Nuovi servizi per l'impiego (d.lgs. 469/1997; riforma Biagi, d.lgs. 276/2003)	Hartz I (2003) – Voucher per la formazione – <i>Personal Service-Agentur</i> Hartz II (2003) – Definizione più stretta di lavoro accettabile – Sanzioni più flessibili Hartz III (2004) – Riorganizzazione dei servizi per l'impiego
3) Sussidi di disoccupazione	Ammortizzatori sociali in deroga (L. 350/2008, decreto anti-crisi D.L. 185/2008)	Hartz IV (2005) – Riforma dei sussidi di disoccupazione e del sistema di assistenza sociale



First: il lavoro

Le politiche di attivazione in Germania

Arene di <i>policy</i>	Modelli di attivazione	Logiche di attivazione
<i>Riorganizzazione dei servizi per l'impiego</i>	<i>Enabling, human resource development</i>	Diritti e doveri, enfasi sulle politiche attive e sul criterio dell'occupabilità
<i>Liberalizzazione e de-standardizzazione dei contratti di impiego</i>	<i>Liberale/workfare/labour market attachment</i>	Doveri/politiche attive
<i>Revisione dei sussidi di disoccupazione</i>	<i>Liberale/workfare/propensione familista</i>	Doveri/condizionalità/politiche attive

First: il lavoro

Le politiche di attivazione in Italia

Arene di <i>policy</i>	Modelli di attivazione	Logiche di attivazione
<i>Riorganizzazione dei servizi per l'impiego</i>	Frammentato, regionalizzato, <i>human resource development</i> a seconda del contesto	Diritti e doveri, enfasi sul criterio dell'occupabilità
<i>Liberalizzazione e de-standardizzazione dei contratti di impiego</i>	<i>workfare/labour market attachment</i> . Assenza di ammortizzatori sociali per i lavoratori flessibili, scaricamento del sostegno sulle famiglie	Doveri, ma poche risorse per le politiche attive e i servizi per l'impiego e il (ri)collocamento
<i>Revisione dei sussidi di disoccupazione</i>	Di natura emergenziale, manca un disegno di riforma organico, corporativismo via enti bilaterali	Doveri/condizionalità