

Politiche del lavoro, cosa ci insegna il modello tedesco

Mentre il dibattito politico-sindacale continua a incentrarsi sul tema infuocato del blocco dei licenziamenti, nel nostro Paese i mesi continuano a passare e non esiste ancora una definizione di riforma delle politiche attive del lavoro.

Si è partiti dal presupposto di centrarle sulle competenze fissate dalla Costituzione vigente. Ma è davvero la via più giusta? Il Titolo V della Costituzione attribuisce alle Regioni poteri su formazione professionale e politiche attive, e questo obbliga anche il Pnrr di Mario Draghi a definire Gol (Garanzia occupabilità dei lavoratori) e Piano nuove competenze formative in maniera contrattata Stato-Regioni. Ma si tratta di una scelta che si può definire rinunciataria. La decisione di concentrare il più dei 4,4 miliardi destinati dal Pnrr alle politiche attive del lavoro sui Cpi, i centri pubblici per l'impiego, stride con un track record che non ha mai visto i Cpi intermediare oltre il 2,5-2,7% dell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Inoltre, tranne in pochissime Regioni, l'offerta di formazione professionale da esse organizzata è ancora oggi basata su mansionari, qualifiche e professioni ultra-datate e non coerenti a domanda attuale di lavoro, nuove tecnologie e mix di specializzazioni ed eccellenze territoriali. Uno sguardo alle best practice europee può essere utile.

Il caso di maggior successo è quello realizzato in Germania con i pacchetti Harz, nei primi anni Duemila. È dunque il caso di capire perché, e come funziona la struttura che ha disegnato. Oltretutto, in un Paese federale, con competenze dei suoi Länder molto superiori a quelle delle nostre Regioni, dove però la riorganizzazione di un nuovo sistema dei servizi per il lavoro è stata affidata al coordinamento di una Agenzia federale del lavoro (BA). Un ruolo fondamentale di finanziamento – non l'unico – è però ricoperto dai voucher: quello per la formazione (BG) e quello per l'attivazione ed il collocamento (AVGS). Nel modello tedesco l'affidamento di servizi di formazione professionale a organismi esterni ai servizi pubblici per l'impiego era già una pratica consolidata, in prevalenza a soggetti non profit. Ma dopo la riforma Harz si è esteso molto il ruolo di soggetti for profit: sia per la formazione che per la ricollocazione. La fornitura di servizi formativi e di ricollocazione affidata a provider del terzo settore o privati avviene in tre modalità. La prima è il conferimento di voucher che possono essere spesi dai beneficiari presso provider da loro stessi scelti, per libera scelta del lavoratore sulla base dell'elenco dei fornitori

accreditati. La seconda è una selezione mediante gara d'appalto di provider privati in grado di fornire a prezzi di mercato misure e servizi il cui contenuto è prestabilito nel bando ed è parametrato secondo obiettivi quantitativi. In entrambi i casi i fornitori che vogliono incassare un voucher devono essere certificati da società private a loro volta autorizzate da un organismo di accreditamento nazionale, la Deutsche Akkreditierungsstelle (DakkS). Infine, dal modello tedesco viene anche l'esempio di come affrontare il nodo delle Regioni italiane. Infatti, le misure di politica attiva erogate da provider privati e finanziate dalla BA tedesca con strumenti diversi dai due tipi di voucher prima menzionati possono essere esternalizzate anche tramite una terza modalità: con gare d'appalto bandite dai cinque Centri di acquisto regionali (REZ) e che vengono indette utilizzando la mappatura delle aree svolta da Agenzie locali per il lavoro e dei Jobcenters cogestiti dalla BA. I bandi di gara riguardano formazione professionale, reintegrazione e riabilitazione lavorativa, i vincitori sono scelti in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e poi vigilati da BA e Länder sulla valutazione funzionale dei risultati.

Gli operatori privati accreditati per il matching domanda-offerta di lavoro sono di tre tipi: le agenzie private di reclutamento; le agenzie per il lavoro temporaneo, il cui funzionamento è regolato dallo Statuto sul lavoro temporaneo e che intermediano lavoratori in vasta percentuale con contratti della durata media di tre mesi; e le agenzie per il collocamento "sovvenzionato", a cui il Servizio pubblico per il lavoro tedesco esternalizza misure di politica attiva a finanziamento prevalentemente pubblico e a fronte di un pagamento strettamente collegato al risultato. L'Agenzia federale per l'impiego è tenuta poi a subentrare nell'erogazione dei servizi, nel caso di misure di attivazione i cui costi risultino superiori al costo medio federale. In caso di collocamento attraverso contratti di somministrazione, la BA può chiedere anche una commissione per l'intermediazione all'impresa utilizzatrice. Si tratta di un modello che ha funzionato molto bene, riducendo la disoccupazione a poco più che frazionale. Un modello ricco di insegnamenti per l'Italia, se pensiamo anche per il nostro Paese ad un nuovo sistema nazionale ridisegnato su base paritaria pubblico-privata, su standard nazionali vigilati da un ente terzo, e riconoscendo ai lavoratori il pieno diritto di avvalersi della propria dote formazione-lavoro (finanziata da imprese con l'assegno di ricollocazione), scegliendo a quale intermediario accreditato destinarlo. Il caso tedesco insegna come a Centri pubblici per l'impiego e Agenzie

private per il lavoro vada riconosciuta pari dignità, e come la loro libera competizione vada fondata sulla libera scelta del lavoratore, alla ricerca dei migliori risultati in vista della sua ricollocazione. Ma, a tale scopo, serve una cabina di regia nazionale incaricata della qualità degli standard dei servizi per ottenere la qualifica di legittimo destinatario della dote lavoro-formazione del lavoratore; una cabina di regia con poteri e strumenti ispettivi e di controllo sull'uso delle risorse rispetto ai risultati. Ed è proprio a questo fine che andrebbe riformato l'attuale Anpal, oggi sì commissariato ma in realtà senza reali poteri nella concorrenza di competenze tra Stato e Regioni.

In un mondo del lavoro che muta a ritmi frenetici, le chiavi di volta che permettono ai lavoratori di rimanere competitivi restano la formazione e l'aggiornamento delle competenze, che consentono di rimettersi in gioco quando l'innovazione tecnologica fa scomparire una tipologia di lavoro e si può così sperare di ricollocarsi in uno migliore.

Tamponare l'emergenza occupazionale, dovuta anche alla sparizione di molti impieghi a causa del Covid, con continui interventi emergenziali come il sussidio di disoccupazione, il reddito minimo garantito o giri di vite fiscali su ricchi e su robot, non potrà mai essere la vera soluzione. Puntare su formazione e riforma delle politiche attive del lavoro è invece la vera strada da seguire, e in questo, come si è visto, l'esempio offerto dalla Germania può davvero fare scuola. Lasciare alle Regioni la sola competenza per le politiche attive e la formazione si è rivelato un flop. La Germania dei Länder ha invece saputo trovare soluzioni efficaci. La riforma Hartz, nei primi anni Duemila, con la profonda riorganizzazione dei centri per l'impiego, l'affidamento di servizi ad agenzie for profit e una cabina di regia nazionale sembra aver trovato la chiave per far convivere autonomia dei Länder e controllo del governo centrale, con la possibilità offerta ai lavoratori stessi di poter scegliere, anche grazie al sistema dei voucher, i provider che ritenevano migliori per la loro ricollocazione professionale. In Germania è un caso di successo il riconoscimento della pari dignità a Centri pubblici per l'impiego e Agenzie private per il lavoro. Inoltre, è importante ricordare come la Germania, all'inizio degli anni Duemila, attraversasse una crisi occupazionale gravissima, quando si raggiunse lo stesso numero di disoccupati avuti all'epoca della Repubblica di Weimer: cinque milioni. Un colpo

psicologico durissimo per i tedeschi, che decisero così, sotto la guida del governo Schröder, di riorganizzare profondamente con le riforme Hartz (contenute nella ormai famosa Agenda 2010) il mondo del lavoro e della formazione, con l'esternalizzazione dei servizi funzionali all'occupazione o al reinserimento lavorativo (con tre tipi di operatori privati), sempre sotto la guida dell'Agenzia centrale. Con il ruolo fondamentale, come detto, dei voucher. I tedeschi sono riusciti nell'impresa, riducendo drasticamente i disoccupati (oggi la percentuale si aggira attorno a un debole 2%) e divenendo così un esempio di best practice per nazioni come l'Italia. Con

b
u
o
n
a

p
a
c
e

d
e
i

n
a
v
i
g
a
t
o
r

e

d
e
l
l
a

c