



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Studi Linguistici e Letterari

Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali "Marco Fanno"

Corso di Laurea Magistrale in
Lingue Moderne per la Comunicazione e la Cooperazione
Internazionale
Classe LM-38

Tesi di Laurea

Il sistema di protezione sociale in Germania: il piano Hartz e le sue ripercussioni sul mercato del lavoro

Relatore
Prof. Mario Pomini

Laureanda
Francesca Fiabane
n° matr.1156736 / LMLCC

Anno Accademico 2018 / 2019

INDICE

INTRODUZIONE	Pag.1
--------------------	-------

Primo Capitolo – Il welfare state in Europa

1.1 Il welfare state – definizione e storia	Pag. 4
1.2 Il welfare state – Modelli europei	Pag.16

Secondo Capitolo – Il welfare state in Germania

2.1 Cenni storici	Pag.27
2.2 La situazione economica e il mercato del lavoro prima della riforma Hartz	Pag.29
2.3 L' Agenda 2010 e il " <i>Piano Hartz</i> "	Pag.33
2.3.1 Hartz I	Pag.42
2.3.2 Hartz II	Pag.45
2.3.3 Hartz III	Pag.49
2.3.4 Hartz IV	Pag.50

Terzo Capitolo – Hartz IV: ripercussioni sul mercato del lavoro e dibattito attuale

3.1 Hartz IV e le ripercussioni sul mercato del lavoro	Pag.70
3.2 Il dibattito in corso: favorevoli e contrari	Pag.74
3.3 Le possibili soluzioni	Pag.82

Zusammenfassung	Pag.89
-----------------------	--------

BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA	Pag.I
---------------------------------	-------

Introduzione

Quando nel 2007 la crisi economica, iniziata con la bolla immobiliare negli Stati Uniti, inizia a diffondersi anche in Europa, molti osservatori rilevano una differenza importante rispetto all'altra grande crisi economica, quella del 1929: nella maggior parte dei Paesi colpiti, infatti, a differenza di allora, c'è un qualche sistema di welfare state.

È presente, in altre parole, un insieme di istituti in grado di proteggere i più vulnerabili dai rischi del mercato, a livello sia del reddito (indennità di disoccupazione, reddito minimo per i poveri), sia della possibilità di soddisfare bisogni essenziali al di fuori del mercato, quindi della disponibilità di reddito. L'istruzione per i figli, l'accesso alle cure sanitarie, marginalmente l'accesso all'abitazione, sono assicurati dall'esistenza di politiche e istituzioni pubbliche o, comunque, regolate dallo Stato. Questo insieme di istituti, e il welfare state nel suo complesso, impedirebbero la caduta in miseria di milioni di persone, com'è, invece, successo nel 1929.

A qualche anno di distanza, nel pieno della nuova crisi finanziaria del nuovo millennio, quella valutazione è stata in parte confermata. I sistemi di protezione sociale disponibili nei confronti della disoccupazione (le diverse forme di indennità di disoccupazione), insieme a quelli diretti ai poveri (forme di reddito minimo, buoni alimentari, ecc.) e all'esistenza di forme di protezione sanitaria universali, hanno impedito, soprattutto in Europa, che milioni di persone e famiglie precipitassero nella povertà e perdessero il diritto all'assistenza sanitaria.

In questa tesi viene effettuata un'analisi del sistema sociale in Germania, dalla sua nascita nell'Ottocento a opera del Cancelliere Otto von Bismarck fino all'attuale regolamentazione data dal "Sistema *Hartz IV*", inizialmente previsto nel piano di riforme dell'Agenda 2010 ideato dal

cancelliere Gerhard Schröder nel 2003 e trasformatosi nel tempo in seguito a variazioni e adattamenti alle situazioni contingenti.

Nel primo capitolo verrà definito a livello teorico cosa si è inteso nel passato e cosa si intende oggi per stato sociale o welfare state, ovvero quell'apparato politico, economico e sociale in cui lo Stato assume come propria prerogativa e responsabilità la promozione della sicurezza e del benessere sociale ed economico dei cittadini. Dopo un excursus storico sulla nascita del welfare state e aver delineato i diversi modelli di stato sociale presenti in Europa, nel secondo capitolo il focus verrà indirizzato al sistema utilizzato in Germania, con lo sviluppo, in particolare, del sistema Hartz, fino ad arrivare all'attuale Hartz IV.

Dopo aver delineato e descritto le principali regole attualmente vigenti, viene sviluppata un'analisi degli effetti di queste politiche sul mercato del lavoro, evidenziando il forte impatto che esse hanno avuto, e hanno tutt'ora, soprattutto sulla disoccupazione, sia di breve che di lungo periodo.

L'ultimo capitolo riporta le valutazioni, positive e negative, del welfare state tedesco e il dibattito politico che a tutt'oggi ancora caratterizza il "Sistema *Hartz*" in Germania. Dalla lettura di giornali, consultazione di siti internet specializzati sull'argomento, ascolto di interviste a esponenti di partito dei diversi schieramenti politici e a esperti del settore sono emerse opinioni contrastanti su quello che il sistema Hartz IV significa oggi e su quali siano le sue ripercussioni reali sul mercato del lavoro. La maggior parte dei pareri risulta essere concorde per una riforma, se non addirittura per l'abolizione del sistema sociale attualmente vigente, lungi dall'essere efficace nel contrastare la disoccupazione e causa, invece, di impoverimento crescente, demotivazione dei disoccupati e aumento esponenziale del precariato, prospettandone la sua sostituzione con un reddito minimo per tutti.

Pochi, invece, sono favorevoli al suo mantenimento così com'è, considerandolo un sistema "benefattore" e risolutore dei problemi del mercato del lavoro, in particolare della disoccupazione. Ne esaltano le qualità positive soprattutto i rappresentanti delle istituzioni preposte all'erogazione del sussidio, anche se sono comunque favorevoli a eventuali "aggiustamenti", che, però, non snaturino il sistema nel suo complesso.

Alcuni, infine, focalizzano l'attenzione soprattutto sul sistema sanzionatorio che *Hartz IV* prevede, considerandolo contrario alla Costituzione e alla garanzia di un reddito minimo di sussistenza per i suoi percettori. Auspicano, pertanto, una pronta e immediata sospensione di tutte le sanzioni.

Il dibattito è sempre aperto, si prevede lo sarà anche nell'immediato futuro, soprattutto con l'avvicinarsi delle elezioni europee e per la campagna elettorale, che potrebbe essere lunga: le elezioni in Germania si dovrebbero svolgere nel 2021, anche se la maggior parte dei tedeschi crede ci saranno elezioni anticipate. Chiunque, comunque, si trovi a raccogliere il testimone di Angela Merkel, avrà tutti i giorni la parola "lavoro" sulle labbra.

Il dibattito è incandescente e certamente non terminerà qui.

Primo Capitolo

Il welfare state in Europa

1.1 Il welfare state – definizione e storia

In tutte le società esistono e sono esistite nel passato sia forme di sostegno caritatevole da parte di istituzioni religiose, comunitarie o di beneficenza, sia forme di mutualità e di auto-mutuo aiuto.

La strategia Europa 2020 si pone obiettivi ambiziosi da raggiungere nell'Unione Europea entro la fine del decennio. Tra questi vi sono la lotta alla povertà e all'emarginazione sociale e la riduzione di almeno 20 milioni di individui del numero di persone a rischio povertà ed emarginazione sociale. Mentre questi sono obiettivi condivisi, le politiche adottate nei diversi Stati membri per affrontare e prevenire il problema della povertà sono diverse: ci sono differenze in termini legali, strategici e relative alle modalità di accesso al sistema di assistenza sociale

L'Europa vanta il miglior sistema di protezione sociale al mondo e si posiziona tra i primi per la qualità della vita e il benessere, ma allo stesso tempo si trova ad affrontare gli effetti della crisi, che si fanno ancora sentire in molti Stati membri. Inoltre le disparità sociali all'interno dell'Unione persistono, nonostante i segnali di ripresa. Anche l'invecchiamento demografico e i profondi cambiamenti del mercato del lavoro costituiscono una sfida per l'UE.

Entro il 2030 i cittadini europei saranno tra le popolazioni più anziane del mondo e le basse percentuali di natalità mettono alla prova la sostenibilità dei sistemi di welfare, mentre il progresso tecnologico, la globalizzazione e la crescita del settore dei servizi hanno portato a una trasformazione del mondo del lavoro, che si riflette nella crescita dell'economia di condivisione e delle sue forme di impiego più flessibili.

La dimensione sociale in Europa si è sviluppata progressivamente durante tutto il processo di integrazione europeo con la creazione di leggi, fondi economici e strumenti comunitari per coordinare e monitorare le politiche nazionali. L'Unione Europea ha sempre incoraggiato gli Stati membri a condividere le proprie strategie nei settori quali l'inclusione sociale, la povertà e le pensioni e sostenuto le diverse proposte da parte della Commissione.

Le competenze dell'Unione europea in campo sociale, però, sono limitate, poiché, per quanto riguarda l'occupazione e le politiche sociali, sono i governi nazionali a giocare un ruolo principale. Questo significa che sono i governi nazionali e non l'Unione a decidere sulle politiche salariali e, quindi, su temi quali il salario minimo, gli accordi collettivi, le pensioni e le indennità di disoccupazione.

Secondo Maurizio Ferrera [*Ferrera, 2006*], uno dei maggiori esperti europei in materia di welfare, vi è una tensione di carattere generale tra solidarietà su scala nazionale e integrazione economica su scala europea ed essa si articola in quattro "sottotensioni" distinte:

- la prima oppone la dimensione economica e quella sociale del processo di integrazione in quanto tale e riguarda la missione strategica della UE e la sua governance;
- la seconda riguarda il funzionamento dell'Eurozona e oppone Nord a Sud, Paesi centrali e Paesi periferici, creditori e debitori;
- la terza linea corre da Ovest a Est e riguarda soprattutto la libera circolazione di lavoratori, imprese e servizi nel mercato interno e oppone Paesi con welfare consolidato e Paesi con welfare relativamente limitato e bassi costi del lavoro;
- la quarta e ultima linea di tensione - verticale - oppone, invece, Bruxelles (ovvero le istituzioni sovranazionali) agli Stati membri (governi nazionali e rispettiva sovranità).

Alcuni dei principi fondamentali come la parità di retribuzione tra le donne e gli uomini e il diritto dei lavoratori di muoversi liberamente all'interno dell'UE erano già inclusi nei Trattati di Roma del 1957. In seguito, per facilitare lo spostamento dei lavoratori all'interno del territorio europeo, sono state introdotte nuove leggi per il reciproco riconoscimento dei titoli di studio, garantire il trattamento medico all'estero e assicurare che i diritti pensionistici già acquisiti in patria non vadano perduti nel nuovo paese di impiego.

Ci sono, inoltre, regole europee sulle condizioni di lavoro, sull'orario di lavoro o sul part-time e anche leggi per combattere la discriminazione sul luogo di lavoro e per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori. Sin dai primi passi dell'integrazione europea il Parlamento ha chiesto a più riprese una politica più attiva in materie sociali e ha sostenuto le azioni della Commissione in questo senso.

L'espressione inglese *Welfare state* ("stato del benessere") è stata coniata in Gran Bretagna durante la seconda guerra mondiale, per indicare il complesso di politiche pubbliche (detto anche "stato sociale") messe in atto da uno Stato che interviene, in un'economia di mercato, attraverso un sistema politico, economico e sociale, con un insieme di azioni pubbliche connesse al processo di modernizzazione, le quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione, sicurezza sociale e benessere sociale ed economico dei cittadini, introducendo specifici diritti sociali e specifici doveri di contribuzione finanziaria.

Si tratta della parte più consistente della spesa pubblica, volta a soddisfare un'ampia gamma di bisogni fondamentali, modificando e regolamentando la distribuzione dei redditi generata dalle forze di mercato.

Lo sviluppo di interventi di protezione sociale, in risposta al problema storico dell'insicurezza di individui, famiglie e gruppi sociali, assume nel corso del tempo forme sempre più strutturate, sino a trovare, nel

welfare state contemporaneo, un compiuto assetto di politiche pubbliche, in vario modo integrate da azioni societarie.

Il welfare state va inteso, pertanto, come una istituzione integrata in un complesso sistema di interdipendenze con altre istituzioni. La capacità di produrre benessere da parte dello Stato non dipende, infatti, soltanto da scelte di carattere politico, ma è strettamente legata alla sfera economica dalla quale dipendono la quantità e la qualità delle risorse disponibili per la popolazione e dal modo in cui la società – e in particolare le reti sociali primarie come la famiglia, la rete parentale, la comunità locale di appartenenza, ecc. – contribuisce a garantire sicurezza e protezione ai propri membri.

Il benessere complessivo in una società è il prodotto della co-partecipazione delle tre istituzioni Stato, famiglia e mercato. Il grado di protezione collettiva contro i rischi sociali è strettamente legato alle relazioni che intercorrono tra le tre sfere di regolazione (Stato, famiglia, mercato) e le forme di integrazione tra economia e società (redistribuzione, reciprocità, scambio di mercato).

A questo proposito si parla di “diamante del welfare” (fig.1), a simboleggiare un campo di forze con quattro vertici, ciascuno dei quali occupato da una delle agenzie principali di produzione di welfare: lo Stato, il mercato, la famiglia e il mondo vasto e articolato del “terzo settore” (le associazioni intermedie).

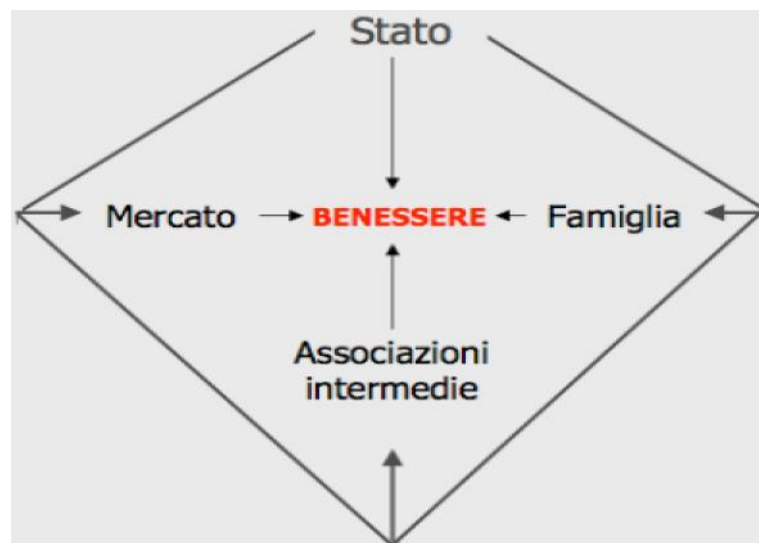


Fig.1 – Il diamante del welfare

Ciò che cambia da un sistema di welfare all'altro sono la quantità, la modalità e il contenuto di ciò che viene redistribuito per via "pubblica" e quanto è lasciato ad altre fonti o risorse e, di conseguenza, l'equilibrio e la divisione delle responsabilità.

È possibile, inoltre, distinguere tra una concezione "allargata" e una "ristretta" di welfare state. L'ambito teorico si ispira alla visione "allargata", che definisce una società in cui lo Stato interviene nei meccanismi di riproduzione economica e di redistribuzione, per la riallocazione delle opportunità di vita tra gli individui e le classi sociali. L'ambito di ricerca empirica si ispira, invece, alla visione "ristretta", che riguarda un insieme di specifiche politiche sociali (es.: il sostegno al reddito, il servizio sanitario, le politiche abitative).

Dal punto di vista storico, il welfare state affonda le sue radici nelle Poor Laws (leggi sui poveri) (fig.2) di Elisabetta I d'Inghilterra, a cavallo tra il '500 e il '600 e negli Stati illuminati del '700.



Fig.2 – Le Poor laws - vignetta

Esso nasce in Europa e rappresenta la risposta dello stato ai problemi sociali portati dalla prima industrializzazione: progressivamente l'intervento statale si sostituisce alla beneficenza della Chiesa nell'assistere la massa di poveri creata dallo spopolamento delle campagne e dallo sfruttamento del lavoro nelle fabbriche.

Il welfare state nasce, quindi, storicamente con l'emergere delle contraddizioni dell'economia capitalistica, la distruzione della civiltà contadina e della solidarietà familiare e di villaggio, la nascita del proletariato, l'urbanizzazione, l'emigrazione. Tali trasformazioni socio-economico-politiche fanno emergere nuove forme di povertà. Il susseguirsi di periodiche recessioni economiche, accompagnate da elevati tassi di disoccupazione, la necessità di provvedere alle esigenze di vedove, orfani e di tutti coloro che per vari motivi mancano delle risorse necessarie per vivere (invalidi, anziani, ecc.) fanno nascere l'esigenza di un coinvolgimento diretto dello Stato.

L'esperienza inglese è la prima in ordine cronologico e per questo viene additata come esempio, ma i modelli di intervento statale dell'Europa centrale – francese, prussiano, austro-ungarico – sviluppati dai sovrani illuminati del '700, non hanno niente da invidiare all'Inghilterra. Con la Rivoluzione francese, inoltre, sono proclamati i diritti sociali del

cittadino e la Costituzione del 1791 diventa il punto di riferimento per gli Stati costituzionali.

L'evoluzione storica del welfare state europeo può essere suddivisa in 5 fasi:

- 1. Instaurazione (1880-1920)**
- 2. Consolidamento (1920-1940)**
- 3. Espansione (1940-1980)**
- 4. Istituzionalizzazione (1980-1990)**
- 5. Crisi e riforma (dagli anni '90)**

1. Instaurazione (1880-1920): il retroterra storico del moderno welfare state è rintracciabile nelle misure di assistenza ai poveri nate in diverse realtà europee (prima, come detto, l'Inghilterra) a partire dal XVII secolo e che interessano povertà, indigenza, mendicizia, vagabondaggio con modalità assistenziali - repressive. Chi accede a questi aiuti viene considerato immeritevole ed emarginato politicamente e socialmente.

Il punto di partenza è l'introduzione, avvenuta in quasi tutti i Paesi europei alla fine del XIX secolo, in seguito alla mobilitazione operaia, dell'assicurazione obbligatoria contro i vari rischi sociali ai quali i lavoratori delle industrie sono esposti.

Mentre le misure di aiuto ai poveri si basano su interventi occasionali, residuali e discrezionali e su base prevalentemente locale, l'assicurazione obbligatoria offre prestazioni standardizzate, fondate su precisi diritti individuali e su base prevalentemente nazionale, che sono atte a fronteggiare le più gravi situazioni di disagio e costruire consenso sociale.

Alcuni esempi di introduzione dell'assicurazione obbligatoria sono:

- Germania: 1883 malattia; 1884 infortuni sul lavoro; 1889 vecchiaia e invalidità;
- Austria: 1887 infortuni sul lavoro; 1888 malattia;
- Danimarca: 1891 pensioni;

- Norvegia: 1894 infortuni sul lavoro;
- Finlandia: 1895 infortuni sul lavoro;
- Italia: 1898 infortuni sul lavoro;
- Francia: 1898 infortuni sul lavoro.

Successivamente l'assicurazione obbligatoria viene estesa a malattie, vecchiaia e invalidità.

Infine, in ordine cronologico, viene introdotto l'istituto della disoccupazione, rompendo con la tradizione liberale conservatrice, che considera la disoccupazione come una responsabilità individuale e non un rischio sociale frutto dei processi sociali e di mercato.

2. Consolidamento (1920-1940): tra le due guerre in molti paesi viene integrato il catalogo dei rischi coperti dai vari schemi assicurativi, che vengono anche estesi ad altri segmenti sociali, oltre ai lavoratori dipendenti. Cresce l'importanza del ruolo della famiglia e si sviluppa il tema delle responsabilità e delle dipendenze familiari. In questa fase nascono gli assegni familiari, che vengono introdotti, per esempio, in Belgio nel 1930, in Francia nel 1932, in Italia nel 1936.

In molti Paesi l'assicurazione contro le malattie viene estesa ai componenti familiari (Norvegia 1906) e quella pensionistica estesa ai superstiti (Germania 1911).

Si fa strada, insieme all'idea del risarcimento in base ai contributi versati, anche l'idea di una protezione minima in base ai bisogni, indipendente dalla contribuzione.

Il consolidamento si sviluppa con l'accettazione dei nuovi principi dell'economia keynesiana e degli obiettivi dell'élite politica. La politica sociale cessa di essere vista come un'elargizione dall'alto verso il basso e diviene opinione diffusa che le politiche sociali siano utili per tutti e non soltanto per la classe operaia o per i cosiddetti "poveri meritevoli". Il consolidamento è un periodo di austerità, ovvero di razionamenti e di

controlli sui prezzi, temendo una ripetizione della sindrome “boom and bust”, successiva alla Prima Guerra Mondiale.

3. Espansione (1940–1980): in tutti i Paesi si verificano una costante estensione e un miglioramento della protezione offerta dallo Stato.

In molti Paesi si realizza un'estensione della copertura in senso verticale (anche verso i non bisognosi). In particolare nei Paesi anglo-scandinavi (piano Beveridge del 1942 in Gran Bretagna) prende forma un modello di welfare universalistico, cioè diretto ai cittadini piuttosto che a singole categorie di lavoratori (anticipati negli anni Trenta dal *New Deal* di Franklin D. Roosevelt), con schemi omnicomprensivi e generosi, principi egualitari per le prestazioni e finanziato dal gettito fiscale.

Nei Paesi dell'Europa continentale si sviluppa, invece, in maniera orizzontale, coprendo i buchi dell'assicurazione sociale. In quest'area si consolida il modello di welfare occupazionale, con pluralità di schemi professionali con regole e formule di prestazione differenziate e finanziato da contributi sociali. Si attuano, inoltre, schemi di natura non assicurativa per l'erogazione di prestazioni e servizi di assistenza sociale e sistemi sanitari pubblici sempre più complessi.

Questa fase è caratterizzata dalla crescita della spesa sociale con una corrispondente crescita dei deficit pubblici. Il punto più importante di questa espansione è il fatto che essa avviene, almeno in Europa occidentale, in un contesto di sviluppo economico sostenuto, senza precedenti.

Storicamente le varie proposte di politica sociale erano state usate dai politici, fin da Bismarck, per risolvere problemi politici, ma l'espansione del periodo di crescita economica rimuove in larga misura questo imperativo politico.

La fase di espansione opera, pertanto, su due livelli:

- in superficie: i programmi e le funzioni del welfare crescono con il crescere dell'economia;

- in profondità: le premesse di base della politica sociale vengono minate.

Emerge, allora, un nuovo orientamento nei confronti del welfare state, non più fondato sui rischi e sulle vulnerabilità diffuse, ma fondato su una “frammentata elargizione” di compensazioni a chiunque presenti un bisogno. Si verifica, pertanto, una separazione netta: la politica economica deve occuparsi di accrescere la produzione e la politica sociale deve occuparsi di redistribuire tale produzione.

4. Istituzionalizzazione (1980-1990): è l’ultima fase di sviluppo del welfare state, in cui gli anni sono definiti dell’”età dell’oro”.

È caratterizzata da una grande diffusione della copertura dei rischi, dalla necessità di nuove strategie di finanziamento (indebitamento pubblico) e dall’aumento della copertura pubblica (che non significa riduzione del ruolo degli altri attori).

In tale fase storica le famiglie continuano ad avere un ruolo centrale, ma le donne si confrontano con il “doppio ruolo” o “doppia presenza” (lavoro fuori casa e lavoro/cura in famiglia) e cresce anche la dimensione del mercato, favorita, tra l’altro, dall’aumento dei redditi.

In questo periodo lo Stato assume un ruolo centrale: la spesa sociale cresce fortemente fino agli anni ’80 e ’90 e l’analogo andamento del PIL lo consente. Si preparano, però, le condizioni della crisi dello stato sociale, a causa della centralità che il problema della sostenibilità economico-finanziaria del welfare state assume in molti Paesi europei.

Vengono contestualmente avviate profonde riforme della Pubblica Amministrazione, i cui mutamenti dalla seconda metà degli anni Ottanta vedono una parallela crescita del terzo settore.

5. Crisi e riforma (dagli anni ’90): la chiave di volta del processo di riforma del welfare è essenzialmente di tipo finanziario. Il tema della

compatibilità economica della spesa sociale è al centro delle agende politiche a partire dai primi anni '90. Questo lavoro, poi, si intensifica a causa del processo di unificazione europea.

Dalla fine degli anni '80 i sistemi di welfare europei sono oggetto di critiche, tendenti a rilevare le necessità di riforme, al fine di ridefinire gli ambiti di applicazione e di garantirne la sostenibilità finanziaria di lungo periodo.

In molti Paesi europei si diffonde l'opinione secondo cui il welfare state, a causa degli effetti disincentivanti dei suoi istituti e del prelievo fiscale necessario al suo finanziamento, sia da ritenere uno dei principali responsabili della insoddisfacente crescita economica.

In effetti, negli ultimi anni, gli stati sociali europei sono soggetti a pressioni di vario tipo, che determinano, da un lato, un crescente scollamento tra i nuovi bisogni/rischi che richiedono protezione e le tutele garantite dai programmi esistenti e, dall'altro, una lievitazione dei costi di finanziamento dei programmi di spesa.

Nel corso degli anni '90 i sistemi di protezione sociale e i mercati del lavoro europei sono interessati da numerose riforme, che, però, raramente sono di tipo radicale. Le incoerenze e il carattere marginale della maggior parte delle riforme finiscono spesso per accrescere la complessità e la frammentazione dei sistemi di sicurezza sociale europei, aumentando il divario tra individui tutelati e non.

Una delle principali sfide che i sistemi di welfare si trovano ad affrontare è rappresentata dai mutamenti demografici: l'invecchiamento della popolazione, conseguente sia al calo della natalità sia all'allungamento della speranza di vita, causa un'espansione della domanda di prestazioni in campo previdenziale, sanitario e dei servizi sociali. Questo fenomeno, sommandosi alla contemporanea diminuzione del numero di soggetti attivi sul mercato del lavoro, accresce la pressione finanziaria sui sistemi pensionistici e sanitari.

Accanto all'evoluzione demografica, anche le trasformazioni dei rapporti familiari e la crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro danno origine a nuove esigenze di protezione, come è testimoniato dalla crescente domanda, in tutti i sistemi di protezione sociale, di servizi di assistenza e di cura per i figli, i disabili e gli anziani.

Il venir meno, inoltre, della solidità dell'istituto familiare, molto meno stabile e protettivo rispetto al passato, la diffusione di famiglie monoparentali o con un solo componente, spesso anziano, costituisce una nuova fonte di rischio sociale, particolarmente avvertito nei Paesi dell'Europa meridionale, in cui l'efficacia redistributiva delle politiche sociali è sempre stata profondamente legata alle consuetudini di redistribuzione intrafamiliare.

Un'ulteriore sfida alle istituzioni del welfare è posta dai processi di ristrutturazione dei modi di produzione e dall'evoluzione dell'organizzazione economica delle società europee, a seguito delle dinamiche di globalizzazione, innovazione tecnologica e terziarizzazione dei mercati del lavoro.

Le modifiche nelle strutture occupazionali, indotte dalla crisi del modello fordista (caratterizzato da posti di lavoro stabili e garantiti, con contratti a tempo indeterminato) e dalla creazione di forme di occupazione atipiche e flessibili (lavoro temporaneo, interinale o a tempo parziale), oltre alla preoccupante impennata dei tassi di disoccupazione, particolarmente in alcune regioni europee e tra alcune categorie, determinano la necessità di prevedere forme di tutela individuale diverse rispetto a quelle dominanti in passato.

Accanto alla domanda di prestazioni di sostegno del reddito, si diffonde l'esigenza di provvedere a forme di protezione dai rischi connessi ai nuovi modi di occupazione flessibile, sostenendo e migliorando le possibilità di occupazione, soprattutto dei segmenti più deboli e dequalificati della popolazione.

L'accresciuta mobilità internazionale dei beni e dei fattori, inoltre, limita l'autonomia fiscale degli stati nazionali: poiché le attività produttive tendono a spostarsi dove sono minori i costi del lavoro, i Paesi sono stimolati a ridurre il peso dei contributi, necessari al finanziamento delle prestazioni sociali e, di conseguenza, anche la copertura offerta (il cosiddetto *dumping* sociale).

A fronte di un nuovo insieme di bisogni e di domande sociali, pertanto, i tradizionali sistemi di welfare rivelano l'inadeguatezza delle loro strutture, continuando a erogare prestazioni molto generose per la protezione di rischi che non generano più condizioni di bisogno per larghe fasce della popolazione (come il ritiro dal lavoro) e trascurando, invece, le nuove situazioni di rischio, che caratterizzano, ad esempio, anziani non autosufficienti o madri sole.

Questa debolezza degli istituti della sicurezza sociale è particolarmente accentuata nei sistemi continentali e mediterranei (di cui si vedrà più avanti), in cui la maggiore istituzionalizzazione delle assicurazioni sociali determina una netta demarcazione tra inclusi ed esclusi dai benefici delle prestazioni.

1.2 Il welfare state – Modelli europei

Storicamente si sono affermati due distinti modelli di copertura, la cui differenza è riconducibile alle prime assicurazioni sociali obbligatorie, che sono:

- il modello occupazionale o bismarckiano;
- il modello universalistico o beveridgiano.

Il modello occupazionale o bismarckiano viene ideato da Otto von Bismarck (1815-1898), politico tedesco che attua fra il 1881 e il 1889 il primo sistema previdenziale al mondo nella Germania prussiana e che serve da modello per tutti gli altri Paesi. Nel 1883 istituisce l'assicurazione contro

le malattie e nel 1884 quella contro gli infortuni. Nel 1889, infine, realizza un progetto di assicurazione per la vecchiaia.

Tale modello si fonda sul sistema assicurativo: esso considera le vulnerabilità come rischi rispetto ai quali occorre assicurarsi, in forma collettiva e con regolazione dello Stato, commisurando l'entità della protezione alla grandezza del danno economico subito. Mira a mantenere il livello di vita e le sue differenziazioni tra i vari individui e gruppi sociali. Il modello, basato sul principio contributivo-assicurativo, è il più diffuso in Europa, in particolare per quanto concerne gli istituti lavoristici classici: pensioni, indennità di disoccupazione, maternità.

Il modello universalistico o beveridgiano viene ideato da William Henry Beveridge (1879-1963), economista e sociologo britannico, celebre per aver redatto nel 1942 un rapporto sulla “sicurezza sociale e i servizi connessi”, che è servito da base per la riforma dello stato sociale britannico nel secondo dopoguerra.

Tale modello si basa sul principio di uguale protezione (universale) di rischi o bisogni, a prescindere dalla diversità di status dei beneficiari degli interventi ed è finanziato dalla fiscalità generale, oltre che dai contributi. Le prestazioni monetarie, inoltre, per lo più non sono legate al livello di reddito la cui perdita intendono compensare, ma sono uguali per tutti (flat rate).

La distinzione tra modello assicurativo e modello beveridgiano corrisponde, in parte, a quella tra due tipi di redistribuzione operati dal sistema del welfare:

- una redistribuzione, detta anche del tipo “salvadanaio” (un'assicurazione, per l'appunto), tra fasi diverse della vita, in cui si hanno bisogni differenti (quando si è sani per quando si è malati, quando si è giovani per quando si è vecchi);

- una redistribuzione “alla Robin Hood”, in cui chi ha più risorse, o ha meno bisogni, redistribuisce a chi ha meno risorse, o ha più bisogni: chi

non ha figli contribuisce a finanziare la scuola e la sanità per i figli altrui, chi ha redditi più alti paga la sanità, o la pensione, o un reddito minimo, a chi ha meno risorse.

Nel corso del tempo i due sistemi (occupazionale e universalistico) hanno incorporato aspetti l'uno dell'altro. Ciò è particolarmente evidente nel campo delle pensioni. Da un lato, infatti, quasi tutti i sistemi di tipo assicurativo hanno introdotto una qualche forma di pensione minima (modello "alla Robin Hood"), non legata alla storia contributiva, per coloro che in età anziana si trovano privi di reddito o con un reddito, anche pensionistico, inferiore a una soglia stabilita (esempio: Francia, Germania, Italia, Portogallo e Spagna).

Dall'altro lato, Paesi che avevano e hanno una pensione di base di tipo universale, come Olanda, Paesi Scandinavi e Regno Unito, hanno introdotto un secondo livello di pensione basato sui contributi.

Negli ultimi anni, poi, in entrambi i sistemi si è aggiunto, in molti casi, un terzo livello, sempre contributivo (modello "salvadanaio"), ma totalmente privatizzato sia nelle regole che negli istituti.

I sistemi europei di protezione sociale nascono storicamente sulla base di diversi modelli, ispirati a obiettivi e criteri differenti. In Europa, pertanto, i sistemi di welfare presentano al loro interno caratteristiche diverse, che riflettono il diverso sviluppo dei vari istituti e le differenti esperienze storiche, politiche ed economiche dei singoli Paesi europei. I vari sistemi differiscono tra loro principalmente rispetto alla dimensione e alla composizione della spesa pubblica, agli aspetti istituzionali, ai tipi di prestazioni erogate e ai meccanismi di finanziamento previsti.

Le politiche sociali si possono classificare, pertanto, in base agli strumenti utilizzati (trasferimenti in denaro o erogazione di servizi), alle regole di accesso (con accertamento o meno delle condizioni di bisogno), alle modalità di finanziamento adottate (attraverso la fiscalità generale o

tramite contributi sociali o il pagamento delle prestazioni ricevute) e agli assetti organizzativo-gestionali.

In base a queste categorizzazioni si possono identificare alcune linee comuni di evoluzione dei sistemi di sicurezza sociale e individuare alcune macro-aree relativamente omogenee. La letteratura di social policy distingue, pertanto, quattro strutture socio-economiche differenti:

- il modello **nordico o scandinavo o socialdemocratico** (Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia, Paesi Bassi e marginalmente anche Olanda il cui sistema di welfare, però, ha delle specificità assimilabili anche al modello continentale);
- il modello **continentale o corporativo** (Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Lussemburgo, Polonia, Slovenia e Ungheria);
- il modello **anglosassone o liberale** (Irlanda e Gran Bretagna);
- il modello **mediterraneo** (Grecia, Italia, Portogallo e Spagna).

Modello nordico

Il rinomato sistema di welfare socialdemocratico (o scandinavo), omnicomprensivo e totalmente pubblico, ha una precisa origine storica, costituita dalla fitta rete di organizzazioni di volontariato e cooperative sociali impegnate nell'assistenza e il soccorso dei cittadini. La sua caratteristica principale è la sua natura universale, che si basa sul principio di *diritti per il semplice fatto di essere nati*.

Nato nei primi anni '20, il modello nordico è dominato dal principio della copertura totale individuale del cittadino dai tradizionali rischi considerati dall'azione di protezione sociale, quali vecchiaia, invalidità, malattia e, in linea di principio, esso interviene senza distinzioni basate

sullo stato di disoccupazione o sul livello di reddito. Tale principio attua la copertura totale, attraverso l'azione congiunta di molti istituti diversi, tesi a garantire ai singoli accettabili condizioni di vita, sotto tutti gli aspetti.

Il regime socialdemocratico adotta come riferimento prevalente nella programmazione delle politiche sociali il principio dell'universalismo, ponendosi come obiettivo la protezione di tutti, in maniera indiscriminata, in base allo stato di bisogno individuale.

Un modello di azione sociale che si ritrova ancora oggi in molti aspetti dello Stato sociale di questi Paesi, dove le autorità locali, o decentrate, svolgono un ruolo molto importante nella realizzazione delle politiche di aiuto alle persone e in cui le prestazioni sono concepite come un diritto di cittadinanza, spesso condizionato solo dalla residenza nel Paese.

Nei sistemi di sicurezza sociale dei Paesi inclusi in questo gruppo un ruolo importante è svolto dai trasferimenti assistenziali, finanziati attraverso la fiscalità generale: i welfare state scandinavi si distinguono per l'utilizzo di forme di sostegno al reddito di tipo universale e per la presenza di un sistema altamente sviluppato di servizi all'infanzia, ai disabili e agli anziani bisognosi.

La garanzia di un'ampia rete di sostegno del reddito, nonché la presenza di una vasta gamma di servizi di cura alle famiglie permettono di mobilitare i soggetti più vulnerabili del mercato del lavoro, come le donne, i genitori soli con figli piccoli, i lavoratori anziani e gli individui con qualche forma di invalidità.

Il sistema scandinavo, di conseguenza, si rivela particolarmente efficace nell'azione di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, riuscendo a minimizzare contemporaneamente la povertà tra gli anziani e i minori (in questo uguagliati, in ambito europeo, solo dal Belgio).

In Finlandia, in particolare, l'estesa disponibilità di sussidi e di servizi di cura all'infanzia permette di conciliare lo svolgimento di un'attività lavorativa e l'assunzione delle responsabilità familiari; non è

forse un caso che la Finlandia presenti uno dei tassi di fertilità più alti dell'Unione europea, pari a 1,73 figli per donna nel 2000, rispetto a una media europea di 1,48, accanto a un tasso di occupazione femminile del 65,4% del 2001 (rispetto al 54,% dell'Unione nel suo complesso).

In tutti i Paesi dell'area scandinava l'assistenza di base è un diritto soggettivo di ciascun individuo e svolge la funzione di rete di protezione sociale di ultima istanza, garantita ai soggetti temporaneamente privi dei mezzi economici sufficienti a far fronte alle necessità primarie: tutti i residenti in condizioni di bisogno e con un reddito al di sotto della soglia di sussistenza hanno diritto a ricevere un aiuto.

In generale, gli strumenti di sostegno al reddito sono complementari e non influenzano il diritto ad accedere alle altre prestazioni sociali, confermando il carattere ampio del sistema di protezione sociale nordico.

Mentre in Danimarca il sussidio di reddito minimo è sottoposto a prelievo fiscale, in Finlandia e in Svezia è esente da tassazione. A partire dal 1993 la Danimarca ha riorientato il proprio sistema di tutela della disoccupazione, accentuando il peso delle misure attive, prevedendo il diritto/dovere per i beneficiari di partecipare a corsi di formazione o di istruzione e di seguire dei piani di inserimento lavorativo.

In Svezia e in Finlandia le indennità di disoccupazione sono composte da un ammontare minimo, concesso in base alla residenza dei destinatari e da una parte integrativa, commisurata alla precedente vita retributiva.

In particolare, in Finlandia il *Labour Market Support* copre i disoccupati che hanno già esaurito il periodo massimo di godimento dell'indennità o che non soddisfano le condizioni richieste per l'accesso alle prestazioni. I trasferimenti di questo programma possono, però, essere versati anche ai datori di lavoro sotto forma di sussidi finalizzati all'inserimento lavorativo dei disoccupati.

Nei Paesi Bassi l'assicurazione contro la disoccupazione comprende tre tipi di indennità: una a breve termine, una legata alla storia retributiva dell'assistito e un'indennità specifica per i lavoratori più anziani, ma ancora non in età pensionabile.

Nei paesi scandinavi, anche i sistemi pensionistici si fondano sul principio della cittadinanza, che garantisce il diritto a una prestazione minima universale, condizionata al numero di anni di residenza nel Paese.

Il principale pilastro del sistema pensionistico danese è costituito da uno schema obbligatorio per i trasferimenti di vecchiaia, universale, basato sulla residenza, di natura non contributiva, ma finanziato tramite la fiscalità generale. Alla prestazione hanno accesso tutti i cittadini al di sopra dei 65 anni, che abbiano risieduto almeno 40 anni nel Paese. Il sussidio, indicizzato all'andamento dei salari e sottoposto a tassazione, è composto da un ammontare di base, concesso a tutti e da un'integrazione *income tested*: il valore netto del beneficio complessivo è pari al 47% della retribuzione media netta di un lavoratore.

Durante gli anni '90 vengono promosse alcune riforme allo scopo di incrementare l'occupazione, fornendo incentivi al lavoro, in particolare ai lavoratori più anziani. Per questo motivo, nel 2001 sono stati resi meno attraenti i programmi di pensionamento anticipato, sia imponendo obblighi di contribuzione, sia, al contrario, concedendo esenzioni fiscali a chi sceglie di ritardare il ritiro anticipato.

Con riferimento allo schema pensionistico di invalidità sono state rinforzate le misure volte alla riabilitazione, incoraggiando le persone a rimanere sul mercato del lavoro.

Un elemento di distinzione del modello nordico è lo sforzo attivo, e spesso esplicito, a demercificare il benessere, riducendo al minimo la dipendenza dal mercato. Possiede il massimo livello di previdenza sociale.

È caratterizzato anche da investimenti importanti sul controllo sull'evasione fiscale oltre che da politiche per favorire un'equa redistribuzione della ricchezza e possiede un elevato cuneo fiscale.

I Paesi che attuano il modello nordico hanno anche una quota elevata di pubblico impiego. I sindacati hanno un importante potere decisionale.

Modello continentale

Il modello continentale è simile al modello nordico, ma con una maggiore quota di spesa dedicata alle pensioni. È di tradizione bismarckiana. Si basa sul principio della “sicurezza” e su un sistema di sovvenzioni che non sono condizionate alla occupabilità (ad esempio nel caso della Francia e del Belgio, esistono sussidi il cui unico requisito è di avere un'età superiore a 25 anni). Ha un'elevata frammentazione dei programmi di spesa, spesso di natura categoriale e sono distinti per lavoratori dipendenti, autonomi e inattivi.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, le politiche attive sono meno importanti rispetto al modello nordico e nonostante un tasso di adesione basso, i sindacati hanno comunque importanti poteri decisionali nei contratti collettivi.

Un altro aspetto importante del modello continentale sono gli alti sussidi di invalidità, in aggiunta al reddito minimo garantito, per la tutela dei più deboli. Il sistema sanitario copre tutti gli individui che possiedono un impiego retribuito, oltre ad altre categorie assimilate (tra cui i pensionati, i disoccupati, i disabili). I lavoratori dipendenti sono assicurati contro il rischio di disoccupazione: in Lussemburgo questa tutela è estesa anche ai lavoratori autonomi, mentre in Belgio possono ricevere l'indennità di disoccupazione anche i giovani disoccupati, dopo aver partecipato a programmi di formazione.

Lo stretto legame tra la posizione lavorativa degli individui e il diritto ad accedere alle prestazioni sociali fa sì che questo modello di

welfare sia in grado di offrire una protezione sostanzialmente inadeguata a coloro che hanno una debole connessione con il mercato del lavoro. La carenza di meccanismi che consentano, soprattutto alle donne, di conciliare lavoro e responsabilità di cura familiare ha prodotto la coesistenza di bassi tassi di occupazione femminile e fertilità.

Il modello si ispira al principio di sussidiarietà, ponendo le basi a sostegno della maggior parte delle procedure di erogazione di servizi. Ciò implica un intervento dello Stato solo nelle situazioni in cui viene meno la capacità della famiglia di provvedere ai bisogni dei suoi componenti.

Modello anglosassone

Il regime liberale, di tradizione beveridgiana, presenta un livello inferiore di spesa di quelli precedenti. La sua particolarità principale è la sua assistenza sociale di ultima istanza. Mira prioritariamente alla riduzione della diffusione della povertà e di alcuni fenomeni tra cui l'esclusione sociale. Le sovvenzioni sono dirette in misura superiore alla popolazione in età lavorativa e in misura minore alle pensioni.

Le politiche attive del mercato del lavoro sono importanti, mentre i sindacati hanno un minore potere decisionale rispetto ai modelli precedenti: questo è uno dei motivi che spiegano la disparità di reddito più elevata e il maggior numero di impieghi a basso salario.

I programmi pubblici di assistenza sociale non sono a carattere universale e l'azione dello Stato è residuale. Nella maggior parte dei casi gli interventi sono di tipo categoriale, riferiti, cioè, solo a specifici gruppi di rischio, con un forte dualismo tra cittadini bisognosi e non (i cosiddetti "welfare dei ricchi" e "welfare dei poveri"). Il sistema è caratterizzato dalla prevalenza del mercato come principale agenzia di socializzazione dei rischi.

Le modalità di finanziamento sono miste: la sanità è interamente fiscalizzata (cioè finanziata dalle tasse pagate dai cittadini), mentre le

prestazioni in denaro sono solitamente finanziate attraverso i contributi sociali, versati da lavoratori e imprese.

La peculiarità, infatti, della sicurezza sociale anglosassone rispetto agli altri modelli europei è l'esistenza degli *in-work benefits*, ossia sussidi monetari o deduzioni fiscali che possono essere parzialmente goduti anche in presenza di un lavoro remunerato. Lo scopo principale di questo istituto è quello di supportare gli individui nel periodo di transizione dalla disoccupazione all'impiego, incentivando anche l'accettazione di lavori a tempo parziale o temporanei, evitando, nello stesso tempo, di dare origine a trappole della povertà o della disoccupazione.

Modello mediterraneo

Questo modello corrisponde ai paesi dell'Europa meridionale, i quali hanno sviluppato cronologicamente più tardi (solo durante gli anni settanta e ottanta) il loro *stato sociale* rispetto agli altri modelli già più avanzati. Questo è il modello con la minor quota di spesa e in Europa ha il più basso livello di assistenza sociale, mentre è fortemente basato sulle pensioni. Vi sono minori diritti sociali e anche un accesso più difficoltoso ad essi.

È un modello di tipo "familista", che intende la famiglia fornitrice di cura e assistenza ai propri componenti. Lo Stato ha un ruolo "marginale", agendo secondo principi di "sussidiarietà passiva", per cui viene riconosciuto socialmente e legalmente il ruolo regolativo delle reti sociali primarie, senza che lo Stato le sostenga attivamente con sussidi o trasferimenti monetari.

L'intervento pubblico è, pertanto, prevalentemente di tipo residuale e i meccanismi di protezione del welfare state si attivano solo dopo il fallimento o l'impossibilità delle reti sociali primarie nel fornire assistenza agli individui in condizione manifesta di bisogno. Ciò determina un ritardo nella creazione di una rete di sicurezza di base.

Poiché, rispetto ai modelli precedenti, in quello mediterraneo vi sono molte meno tutele per chi è senza lavoro, le politiche del mercato del lavoro sono per forza di cose caratterizzate da una rigida legislazione sulla tutela del lavoro (e in passato anche di un frequente ricorso al pensionamento anticipato). I sindacati tendono ad avere importanza apparente, che è ancora una volta una delle spiegazioni del fatto che i redditi siano ancora più bassi rispetto al modello anglosassone.

Secondo Capitolo

Il welfare state in Germania

2.1 Cenni storici

Il sistema di sicurezza sociale tedesco viene istituito più di cento anni fa dallo Stato. L'allora cancelliere Otto von Bismarck (1815-1898), il "Cancelliere di ferro", ispirato più da convenienze politiche che da filantropia, attua, fra il 1881 e il 1889, il primo sistema previdenziale al mondo, che servirà da modello per tutti gli altri Paesi. Nel 1883 viene introdotta l'assicurazione sanitaria, un anno dopo l'assicurazione contro gli infortuni e nel 1889 viene realizzato un progetto di assicurazione per la vecchiaia (assicurazione pensionistica dei lavoratori). Il principio è semplice: i lavoratori e le aziende sono obbligate per legge a versare una certa somma in un fondo e, successivamente, i bisognosi riceveranno, in caso di malattia la necessaria assistenza medica, in caso di disoccupazione i sussidi di disoccupazione.

Il sistema statale tedesco, come si evince dalla figura 3, è piuttosto complesso. Il pilastro di partenza è il Governo Federale (*Bundesregierung*). Organo centrale è il *Bundestag*, ovvero il Parlamento Federale, responsabile della nomina del cancelliere, dell'approvazione delle leggi, con poteri di verifica delle attività governative.

Affiancato al *Bundestag*, ma di analoga se non superiore importanza, vi è il *Bundesrat*, il Consiglio Federale, costituito da rappresentanti di ogni *Land* e amministra il potere legislativo. Sebbene le sue decisioni riguardino l'ordinamento federale in generale (non, quindi, l'ordinamento specifico di ogni *Land*, che necessiterà di recepire le norme emanate a livello centrale), la sua importanza è fondamentale quale organo che ripartisce la sovranità tra lo stato centrale e gli stati periferici. Il suo potere è di carattere

legislativo, ma, come dichiarato dalla Corte Costituzionale Federale, "solo relativamente a specifiche competenze".



Fig.3 : Suddivisione statale della Germania

Non si tratta, quindi, di una "seconda" camera affiancata al *Bundestag*, ma di un organo a parte, i cui funzionari non sono eletti dal popolo, ma da ogni singolo *Land* che li invia quali rappresentanti nella tutela degli interessi generali della Repubblica Federale. Da questi, poi, si discerneranno interessi particolari specifici di ogni singolo *Land*.

Tornando alla suddivisione amministrativa, al di sotto dei *Länder* si individuano i Distretti Governativi (*Regierungsbezirk*), che esistono, però, solamente nei *Länder* più grandi (Baden-Württemberg, Baviera, Assia, Renania Settentrionale - Vestfalia e Sassonia), in cui una ulteriore divisione amministrativa trova applicazione, prima dei livelli ulteriormente inferiori.

Tutti i *Länder* (16), a eccezione delle città-stato di Berlino, Brema e Amburgo, sono suddivisi in Circondari (o distretti rurali) (323). A questi si affiancano le Città Extracircondariali (117) e i circondari urbani. I Comuni (*Gemeinde*) costituiscono l'unità amministrativa più piccola (12320).

Riguardo al welfare la peculiarità del modello tedesco consiste nella ripartizione delle competenze, che sono quasi totalmente collocate a livello di *Land* e, in particolare, a livello di distretto. Centralmente sono governate le politiche di indirizzo, quali recepimento di indicazioni europee e budgeting generale. Ogni unità di suddivisione del territorio ha, poi, un ampissimo margine discrezionale nel determinare quantità, entità e qualità dei servizi sociali. Si può dire, pertanto, che la Germania non è fatta di un solo sistema di welfare, ma di un'unione di diversi sistemi.

L'interesse nella salvaguardia delle competenze specifiche di ogni *Land* è tale, che, addirittura a livello europeo, la Germania è spesso molto rigida per quanto riguarda la determinazione di politiche nazionali. A tale proposito si può pensare al ricorso tedesco alla Corte di giustizia europea con riferimento ai negoziati nel sociale.

2.2 La situazione economica e il mercato del lavoro prima della riforma Hartz

Per inquadrare il welfare state attuale della Germania è bene considerarlo come il risultato finale di successive riforme che hanno accompagnato la storia della Germania post-bellica. Dopo la seconda guerra mondiale viene istituito un generoso sistema previdenziale finanziato da tasse e contributi. Le politiche attive del mercato del lavoro vengono introdotte nel 1970 e amministrate, assieme alle politiche passive, dall'ufficio di collocamento federale. Al momento della loro introduzione le politiche attive sono volte alla prevenzione, piuttosto che a combattere la disoccupazione, in quanto il livello occupazionale è molto elevato. Negli anni '90 giocano un ruolo fondamentale per alleviare le conseguenze sociali del collasso dell'economia della Germania Est. Inizialmente i sussidi vengono concessi per assicurare al disoccupato, durante i periodi di disoccupazione, il godimento di uno standard di vita simile al precedente e, pertanto, l'ammontare del sussidio dipende dal reddito percepito.

I diversi strumenti di protezione sociale che coesistono ancora sono raccolti nel *Sozialgesetzbuch (SGB)* (Codice del diritto sociale), costituito da 12 capitoli, divisi per campo di intervento, che sono: (I) *Allgemeiner Teil* (Parte generale), (II) *Grundsicherung für Arbeitsuchenden* (Sicurezza di base per chi cerca lavoro), (III) *Arbeitsförderung* (Promozione dell'occupazione), (IV) *Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung* (Disposizioni comuni per l'assicurazione sociale), (V) *Gesetzliche Krankenversicherung* (*Gesetzliche Rentenversicherung* (*Gesetzliche Unfallversicherung* (VIII) *Kinder- und Jugendhilfe* (Sostegno a bambini e giovani), (IX) *Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen* (Riabilitazione e inclusione delle persone disabili), (X) *Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz* (Procedure amministrative e protezione dei dati), (XI) *Soziale Pflegeversicherung* (Assicurazione previdenziale), (XII) *Sozialhilfe* (Assistenza sociale).

Alcune parti sono rimaste invariate dal 1976 (epoca in cui la Germania è ancora divisa in due stati, BRD e DDR), altre sono state modificate nel 1991 (subito dopo la riunificazione); le più recenti sono datate 2005 (riguardanti il reddito minimo e l'indennità di disoccupazione) o 2018 (riguardanti le politiche di riabilitazione e inserimento sociale delle persone disabili).

Nonostante, comunque, la società tedesca sia cambiata molto nel corso degli ultimi decenni, è rimasto sostanzialmente invariato l'approccio della governance di Berlino alle sfide cui un sistema di protezione sociale deve rispondere. Considerando, a livello di politiche di welfare, gli ultimi decenni, si può rilevare come durante gli anni '90 la Germania dimostra di non essere in grado di beneficiare della situazione economica favorevole a livello globale. Dal 1991 al 2003 il prodotto interno lordo (*BIP, Bruttoinlandsprodukt*) tedesco cresce appena del 18%, a differenza di Paesi come Olanda e Regno Unito che registrano crescite del 34% e 35% durante lo stesso periodo. Bassi tassi di crescita non sono in grado di creare

occupazione; anzi, il tasso di disoccupazione è tra i più alti di sempre, pari al 9,6% nell'Ovest e al 18,6% nell'Est.

Le ripercussioni economiche della riunificazione certamente contribuiscono alla performance economica non soddisfacente della Germania. Si assiste all'aumento improvviso della forza lavoro, gran parte della quale non adeguatamente formata per affrontare un'economia di libero mercato. L'obiettivo principale del governo tedesco è quello di adeguare i salari della Germania Est a quelli della Germania Ovest il più velocemente possibile, impedendo ai territori dell'ex repubblica democratica di sfruttare i salari competitivi per crescere economicamente.

Gli stringenti parametri imposti dal trattato di Maastricht, inoltre, limitano la possibilità di attuare ulteriori interventi pubblici a sostegno dell'economia. Tuttavia, solo una piccola quota della disoccupazione tedesca complessiva si può attribuire a fattori negativi del ciclo economico. Alcuni studi sostengono che il tasso di disoccupazione naturale sia aumentato tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni duemila, indicando che il mercato del lavoro tedesco è caratterizzato da problemi strutturali.

Come si è visto nel capitolo precedente, il welfare tedesco è il prototipo del modello di stato sociale conservatore e, a differenza degli altri modelli, si caratterizza per il fatto che viene "conservata", appunto, la distinzione netta tra le diverse classi sociali. Non aiuta, pertanto, a uscire dal bisogno o dalla povertà, ma reitera questo stato di necessità mettendolo a valore nella società.

Alle citate origini bismarckiane vanno aggiunte una profonda etica protestante che vede nel lavoro la misura della morale del cittadino e il suo diritto a un riconoscimento sociale e il dispositivo disciplinante del debito, dal tedesco *Schuld* = colpa o debito. Queste radici ideali del modello conservatore spiegano come sia possibile che in una nazione che negli ultimi anni ha conosciuto un boom economico come poche altre al mondo

(dal 1991 il PIL reale cresce in media dell'1,4% e la disoccupazione è scesa intorno al 4% dal 13% di fine anni '90) (fig.4), siano aumentati in numero assoluto i poveri (dal 10% del 1998 al 19% nel 2017), come sia aumentato il divario tra redditi alti e redditi bassi e tra redditi dei tedeschi e dei non tedeschi, ma anche tra quelli degli uomini e quelli delle donne o tra tedeschi dell'ovest e tedeschi dell'est (il gap salariale è fermo al 25% a quasi 30 anni dall'unificazione).

► Abb 2 Preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt – Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent

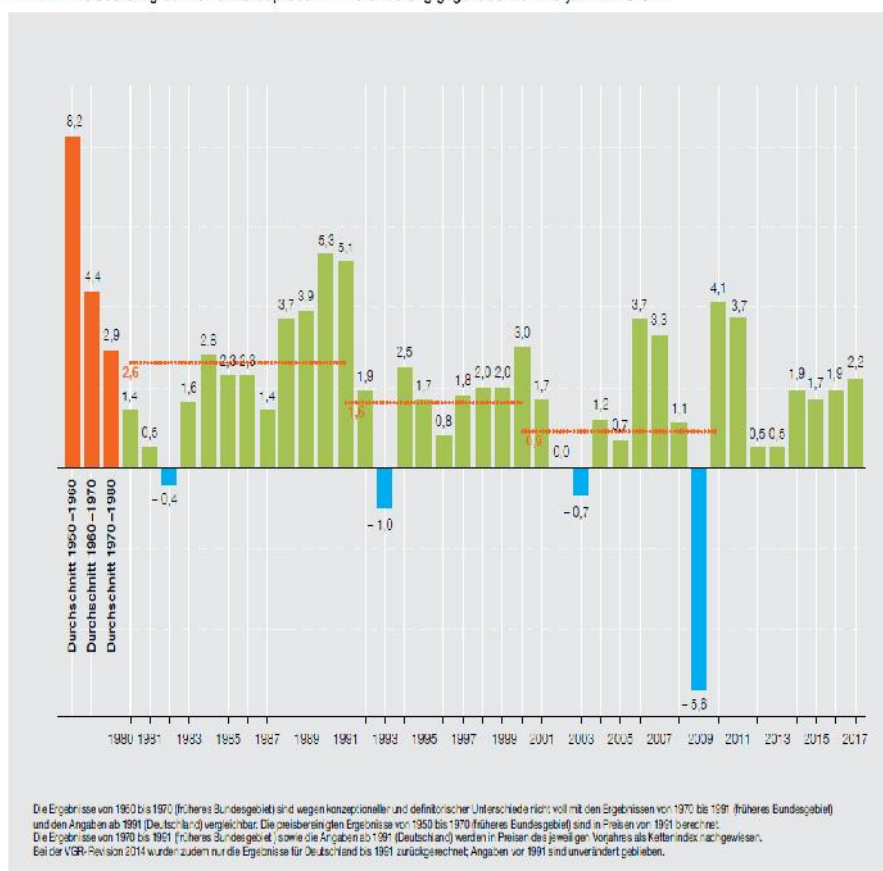


Fig.4: andamento del PIL in Germania

E questo modello, proprio per il fatto di erogare un sussidio su base contributiva (e non come un diritto di cittadinanza in sé) spiega come sia possibile che alcuni istituti pubblici che erogano sussidi o servizi non solo non siano in perdita, ma addirittura in attivo. Ne sono esempi la *Gesetzliche Krankenkasse* (Assicurazione sanitaria pubblica) che ha chiuso il 2017 con

3,5 miliardi di euro di utili complessivi e l'*Agentur für Arbeit* (l'agenzia che eroga il sussidio di disoccupazione *ALG I*, di cui si parlerà in seguito) che ha chiuso il 2017 con un + 17% rispetto al bilancio dell'anno precedente.

2.3 L'Agenda 2010 e il "Piano Hartz"

Il 14 marzo 2003 la Germania viene scossa da una rivoluzione: il cancelliere socialdemocratico Gerhard Schröder, rieletto pochi mesi prima per pochissimi voti (secondo mandato dal 2002 al 2005), nonostante una situazione economica piuttosto difficile, annuncia in un discorso davanti al *Bundestag* un pacchetto di riforme che avrebbero ridotto le prestazioni dello stato, incentivato la responsabilità personale e richiesto maggiori contributi personali da parte dei singoli.

La terza economia mondiale risente ancora dello sforzo finanziario compiuto per la riunificazione, costata circa più di mille miliardi e cinquecento milioni di euro. La Germania, dopo la crisi valutaria dello SME di inizio anni '90, smette di svolgere il suo tradizionale ruolo di "locomotiva" dell'economia europea. I disoccupati crescono continuamente negli anni '90, spegnendo la festa della caduta del muro di Berlino. Nel 2002 i senza lavoro tornano sopra la soglia dei quattro milioni e a cavallo del nuovo secolo si imposta la più lunga fase di stagnazione del secondo dopoguerra.

La Germania cresce costantemente in modo inferiore alla media europea. Nel 2000, l'ultimo anno di boom economico prima della recessione di inizio millennio, la media dell'incremento del PIL nella UE a 27 segna un + 3,9%, mentre a Berlino chiude con un + 3%. Il distacco prosegue anche nel 2001, quando l'Europa a 27 cresce con un ritmo del 2,1%, mentre il PIL tedesco aumenta dell'1,5%. Nel 2002 e nel 2003 il distacco si amplia ancora: prima una crescita zero e poi un anno in recessione a - 0,4%, mentre la UE viaggia con una crescita pari a +1,3% prima e +1,5% poi.

Si rende necessario un intervento normativo volto a rendere dinamico il mercato del lavoro, per favorire un aumento della partecipazione al lavoro da un lato e una riduzione della disoccupazione dall'altro; riorganizzare i servizi per l'impiego; introdurre elementi di maggiore flessibilità, attraverso la rimodulazione di strumenti già esistenti e l'ampliamento dell'utilizzo di determinate tipologie contrattuali; definire misure dirette a prevenire la disoccupazione e favorire un rapido reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro, ma anche misure disincentivanti la permanenza nel sistema di sicurezza sociale. D'altra parte, nonostante le peculiarità del mercato del lavoro tedesco, esiste un presupposto del processo di modernizzazione delle regole di funzionamento dei mercati del lavoro, consistente negli orientamenti e nelle raccomandazioni provenienti dalle istituzioni comunitarie, formulate nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione (SEO)¹.

La questione più spinosa che da alcuni anni la Germania si trova ad affrontare riguarda il livello elevato di disoccupazione. Alla vigilia delle riforme, se la Germania può vantare un tasso di occupazione femminile che supera l'obiettivo intermedio del 57% per il 2005, fissato nell'ambito della c.d. strategia di Lisbona² e un tasso di occupazione complessivo del 65,4%, abbastanza vicino all'obiettivo intermedio del 67% per il 2005, sicuramente lontano dall'obiettivo del 50% è il tasso di occupazione dei lavoratori anziani, che è calcolato al 37,3% nel 2001. Ma al centro dell'attenzione si trova il tasso di disoccupazione, la cui media annua nel 2001 è del 9,4%, con una tendenza crescente, tanto da raggiungere nel 2002 una media annua

¹ La SEO è avviata dal Consiglio straordinario sull'occupazione di Lussemburgo nel novembre 1998, per mettere in atto quanto disposto dal trattato di Amsterdam che, per la prima volta, ha inserito formalmente gli interventi per il lavoro tra le priorità dell'azione comunitaria. Attualmente la SEO è stata riformata nella sua formulazione iniziale e i tre obiettivi sono: raggiungere la piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro, rinforzare la coesione e l'inclusione sociale.

² Strategia di Lisbona: il Consiglio Europeo, riunito a Lisbona in sessione straordinaria il 23 e il 24 marzo 2000, concorda un nuovo obiettivo strategico per l'Unione per il decennio 2000-2010, al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza.

del 9,8%, fino al 10,5% del 2003 e del 2004, un tasso tra i più alti dell'Unione e caratterizzato da differenziali regionali alquanto marcati, per cui, se il tasso di disoccupazione è intorno all'8% nei vecchi *Länder*, raggiunge il 18% nei nuovi *Länder*.

Altrettanto preoccupante è il tasso di disoccupazione di lunga durata che nel 2001 si attesta intorno al 4%. Infatti, nelle stesse raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea (del febbraio 2002) si richiede alla Germania proprio di ridurre sensibilmente in particolare il tasso di disoccupazione di lungo periodo, nello specifico attraverso miglioramenti alla formazione iniziale e permanente, verso una riduzione del deficit di competenze dei lavoratori, in quanto proprio l'inadeguatezza delle loro qualificazioni professionali rispetto alle esigenze di mercato e delle imprese è considerata una delle ragioni principali della disoccupazione prolungata, ma, naturalmente, anche con misure che favoriscano un rapido ritorno al mercato del lavoro.

Interrogandosi sulle cause della situazione occupazionale, le cattive performance del mercato del lavoro tedesco non possono essere spiegate solo dal rallentamento dell'economia e dal basso tasso di crescita, ma anche da un quadro normativo non più adeguato a gestire l'incontro e il rapporto tra domanda e offerta di lavoro nei nuovi mercati del lavoro. La domanda di lavoro, infatti, risulta alquanto rigida, proprio a causa della particolare configurazione del diritto del lavoro tedesco. E questo rappresenta una concausa dell'elevato tasso di disoccupazione.

Anche le raccomandazioni dell'Unione Europea nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione suggeriscono di rendere più flessibili i contratti di lavoro e la sua organizzazione, così come di ridurre gli ostacoli e i disincentivi alla partecipazione al mercato del lavoro.

Sulla spinta anche di tali raccomandazioni il cancelliere Schröder propone un pacchetto di riforme dal nome "*Agenda 2010*" (fig.5), che introduce una forte liberalizzazione del mercato del lavoro e una consistente

riduzione e rimodulazione del generoso stato sociale tedesco che necessita di ingenti tagli. I punti chiave che caratterizzano le riforme sono, pertanto:

- l'incentivazione dell'iniziativa del lavoratore nella ricerca attiva di una occupazione;
- la creazione di una interdipendenza fra politiche attive e politiche passive;
- lo spostamento dell'impegno finanziario dello Stato dalle politiche passive di sostegno al reddito alle politiche attive, privilegiando, in questo modo, l'incentivazione di strumenti di inserimento e il reinserimento dei lavoratori nel mercato, piuttosto che il sostegno passivo del reddito dei lavoratori disoccupati.

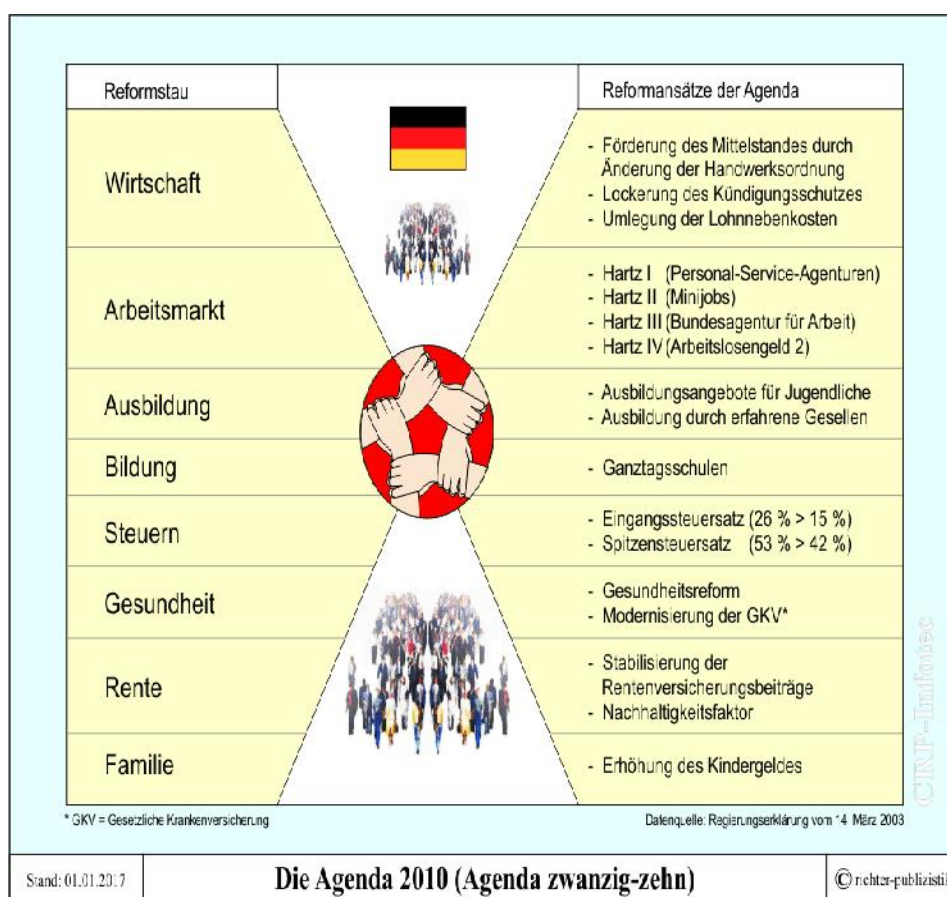


Fig.5: I punti dell'Agenda 2010.

Schröder affida, pertanto, al proprio consigliere Peter Hartz (imprenditore tedesco e dirigente delle risorse umane della Volkswagen) l'elaborazione di un piano per la riforma del mercato del lavoro, con il fine di risollevarne l'economia tedesca.

Nasce così il piano Hartz (*Hartz-Konzept*), ovvero l'insieme di proposte della Commissione "Servizi moderni al mercato del lavoro" (*Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, chiamata anche *Hartz-Kommission*), che in Germania lavora sotto la guida di Peter Hartz, sui presupposti della relazione da lui presentata nell'agosto 2002. Oltre al presidente Hartz, fanno parte della commissione altri 14 membri, rappresentanti il mondo dell'economia, delle imprese, della politica, delle associazioni economiche e datoriali, dei sindacati, dei *Länder* e dei comuni. La Commissione nel suo rapporto indica come primo compito della società la lotta alla disoccupazione e sottolinea che la semplice concentrazione sull'intermediazione di lavoro non può risolvere tale problema. Per cercare di trovare soluzioni in questo senso, risulta necessario affrontare la questione in modo globale. E perché questo sia possibile occorre coordinare le politiche attive del lavoro con le politiche economiche, sociali, finanziarie e politiche della formazione. Il concetto che la Commissione pone come fondamentale è il contributo dello stesso disoccupato verso l'integrazione nel mercato del lavoro, sostenuto in questo dall'offerta di servizi e incentivi. In altre parole i servizi offerti al disoccupato, dalla possibilità di un lavoro temporaneo alla partecipazione a programmi di riqualificazione professionale, devono metterlo in grado di attivarsi per raggiungere il fine della sua integrazione nel mercato del lavoro.

L'obiettivo fondamentale è senz'altro un rinnovamento dell'Agenzia Federale per il Lavoro (*Bundesanstalt für Arbeit*), anche a causa di uno scandalo (il cosiddetto "Scandalo del collocamento" - "*Vermittlungsskandal*") che si verifica all'inizio del 2002 e che ha interessato questo ente, in cui la Corte Federale delle Finanze

(*Bundesrechnungshof*) dichiara di aver trovato gravi errori nelle statistiche, risultate "abbellite": solo un terzo dei collocamenti designati corrispondono alla rigorosa definizione legale (collocamento dopo selezione e proposta), un terzo era nell'area grigia dell'ambito dell'informazione (contributo al riempimento di posti vacanti) e un terzo era irriproducibile.

A tale proposito l'incarico alla Commissione inizia proprio con l'affermazione che la fiducia in tale ente è stata minata dagli errori commessi nel passato e che le proposte di cambiamento venute dal suo interno vanno nella giusta direzione, ma non sono sufficienti visto il rapido sviluppo e la differenziazione dei mercati del lavoro. Secondo la Commissione esso deve assumere il ruolo di principale attore del mercato del lavoro, anche in concorrenza con privati, ma nello stesso tempo deve cooperare con questi ed eventualmente acquistare da essi servizi specialistici. L'attività dell'ente si dovrà focalizzare sul collocamento e sull'inserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro, con l'obiettivo di raggiungere una mediazione più rapida ed efficiente fra domanda e offerta di lavoro e soprattutto un miglioramento della qualità dei servizi offerti. La riforma del *Bundesanstalt für Arbeit* sembra porsi come premessa alla realizzazione delle proposte concrete e innovative, dirette a un effettivo intervento nel mercato del lavoro esposte dalla Commissione all'interno del suo rapporto.

Tra le idee più innovative, la Commissione propone di trasformare i 181 uffici di collocamento attualmente esistenti in organismi denominati *Jobcenter*, il cui compito dovrà essere quello di centri locali di riferimento per tutti i servizi relativi al mercato del lavoro e non solo. La funzione originale di collocamento dovrà essere integrata dalle funzioni di consulenza e di assistenza, anche relative a servizi più specifici di assistenza sociale, in modo tale che il lavoratore possa avere soltanto un ufficio di riferimento e non più rivolgersi agli uffici di collocamento e agli uffici sociali, in base alle rispettive competenze. In particolare, il lavoratore

dovrebbe rivolgersi ai *Jobcenter* per ogni tipo di problema e qui dovrebbe trovare dalle semplici informazioni, alla consulenza per il collocamento, fino all'assistenza sociale. Da un primo colloquio conoscitivo, il lavoratore dovrebbe essere diretto verso la consulenza per il collocamento, se il problema si limita alla ricerca di un lavoro oppure verso personale specializzato per l'assistenza (servizi sociali, servizi sociali per i minori, consulenza per i tossicodipendenti, ufficio per la casa), se il problema del lavoratore riguarda una serie di altri ambiti.

I *Jobcenter* devono poi sviluppare un servizio specifico per le imprese. Per le piccole e medie imprese il servizio di consulenza verrà organizzato in base ai settori di appartenenza; le grandi imprese, invece, avranno dei referenti fissi all'interno di tali uffici. Per velocizzare il collocamento e l'inserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro e quindi abbreviare i periodi di disoccupazione, la Commissione propone che i lavoratori siano obbligati già nel momento in cui hanno notizia della cessazione del rapporto di lavoro (sia in caso di dimissioni sia di licenziamento) a informare il *Jobcenter*. Questo si renderebbe necessario al fine di consentire agli uffici di attivarsi immediatamente per trovare al lavoratore un altro posto di lavoro e ridurre se possibile al minimo il periodo di disoccupazione.

Per incentivare questo comportamento, in caso di mancata comunicazione devono essere previste delle detrazioni forfetarie dalle indennità di disoccupazione. Oltre a questo, si deve prevedere che il datore di lavoro conceda al lavoratore dei permessi, affinché egli possa fare colloqui di lavoro o possa partecipare a programmi istituiti dai *Jobcenter*.

L'obiettivo della riduzione dei tempi di collocamento dei lavoratori dovrebbe essere raggiunto attraverso un insieme di misure, quali la semplificazione delle procedure e degli strumenti, una maggiore responsabilizzazione e una maggiore disponibilità di accettazione delle opportunità di lavoro da parte dei lavoratori disoccupati, l'utilizzo delle

Personal-Service-Agenturen (PSA) e un maggiore coinvolgimento dei datori di lavoro.

La Commissione ritiene, inoltre, che nella mediazione di lavoro debba essere posta attenzione alla situazione familiare del lavoratore. In particolare dovrà essere data priorità ai lavoratori che devono occuparsi di familiari con necessità di assistenza. Inoltre, per consentire una migliore armonizzazione fra famiglia e lavoro, devono essere rafforzati gli strumenti di assistenza all'infanzia. La Commissione propone una ridefinizione del concetto di accettabilità di un impiego in base a criteri geografici, materiali e funzionali, in relazione alla volontà e ai conseguenti obblighi del lavoratore. Questo significa che l'accettabilità relativamente alla mobilità geografica dovrà essere messa in relazione alla situazione familiare del lavoratore. Per esempio si può ritenere che uno stesso posto di lavoro possa essere considerato non accettabile per un lavoratore che deve occuparsi di persone bisognose di assistenza. Lo stesso posto di lavoro, tuttavia, potrebbe essere accettabile per un lavoratore che non ha legami familiari. Il criterio materiale è relativo alla remunerazione prevista per l'impiego offerto. In questo caso è possibile che al lavoratore sia offerto un impiego con una retribuzione inferiore a quella della sua ultima occupazione.

Il criterio funzionale, infine, è relativo al tipo di attività e di mansione svolta. La Commissione ritiene che debba essere accettabile per un lavoratore anche un impiego che comporta una mansione inferiore all'ultima svolta dal lavoratore. Se il lavoratore rifiuta un determinato impiego deve dimostrare perchè tale lavoro risulta inaccettabile, altrimenti subirà una riduzione oppure una sospensione per un determinato periodo dell'indennità di disoccupazione.

La Commissione ritiene, inoltre, che sia opportuno dare la possibilità ai disoccupati, per loro ragioni personali, di cancellarsi dalle liste dei *Jobcenter* e di rinunciare, quindi, ai servizi di questi uffici e alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Il diritto acquisito deve

comunque essere conservato dal lavoratore, che può, in un momento successivo, risciversi al *Jobcenter* e riottenere eventuali prestazioni. I *Jobcenter* devono occuparsi della consulenza e assistenza dei giovani disoccupati nel momento di passaggio dalla scuola al mondo del lavoro e attivarsi, affinché essi siano indirizzati verso forme di tirocinio, apprendistato e formazione professionale in azienda. Accanto a questi sistemi scolastici, formativi e di assistenza devono orientare i giovani verso un tipo di formazione che risponda alle necessità delle aziende, in modo che essi sviluppino delle specializzazioni professionali appetibili per le aziende stesse. Nel caso di giovani di difficile inserimento nel mercato del lavoro, dovrà essere organizzata dal *Jobcenter* una forma di assistenza caratterizzata dall'azione concertata degli enti scolastici, formativi, delle politiche giovanili e del lavoro.

Il problema che accompagna la disoccupazione giovanile è, inoltre, la mancanza di posti per la formazione professionale soprattutto nei nuovi Länder e per questo motivo la Commissione ritiene che sia necessario cercare di ampliare qualitativamente e quantitativamente le possibilità di formazione professionale in azienda, in quanto tale esperienza costituisce un arricchimento e un mezzo per l'ingresso nel mercato del lavoro. In questa prospettiva la Commissione ritiene che sia preminente la creazione e il finanziamento di posti per la formazione professionale e l'incentivazione delle potenzialità esistenti. Per raggiungere tale obiettivo dovrebbe essere costituito un sistema di finanziamento basato su un «credito per la formazione» (*AusbildungsZeit-Wertpapier*), che consentirebbe a ciascun giovane disoccupato di poter acquistare direttamente da un'azienda un posto per la formazione professionale. L'attuazione di questo progetto dovrebbe avvenire attraverso la costituzione di una fondazione locale o regionale che si dovrebbe occupare della distribuzione dei «crediti per la formazione» e del loro finanziamento, attraverso la raccolta di donazioni, di contributi dell'amministrazione del lavoro oppure attraverso le costituzioni

di fondi per la formazione, creati dalle famiglie per i figli. La Commissione propone fundamentalmente la costituzione di un sistema privato di finanziamento della formazione, in base al quale dovrebbero essere creati fondi dove far confluire una parte di risparmi oppure essere sottoscritti buoni per la formazione futura dei giovani.

L'obiettivo del piano *Hartz* è di dimezzare nel giro di quattro anni il numero di disoccupati, che all'epoca, come detto, è di 4 milioni. Per agevolare l'iter legislativo, i provvedimenti vengono suddivisi in singole leggi con le sigle *Hartz I*, *Hartz II*, *Hartz III* e *Hartz IV*, che entrano in vigore gradualmente tra il 2003 e il 2005. A partire dal 2006 vengono introdotte alcune modifiche, atte a evitare truffe sia da parte di cittadini tedeschi, che da parte di cittadini europei che si recano in Germania per richiedere il sussidio, senza aver mai versato i contributi.

2.3.1 Hartz I

Il primo progetto di riforma entra in vigore il 1° gennaio 2003. Obiettivo principale è la creazione di una rete di *Personal-Service-Agenturen (PSA)*, le agenzie di lavoro interinale che fanno crescere l'occupazione temporanea e che assumono i disoccupati a compenso minimo e li "affittano" alle imprese. Teoricamente i disoccupati dovrebbero essere collocati in un posto di lavoro stabile e non essere dati in affitto ora all'una, ora all'altra impresa in modo provvisorio.

La legge *Hartz I* intende trasformare i milioni di disoccupati in occupati, anche se si tratta di lavori marginali e mal pagati o di disoccupati di lunga durata che vengono semplicemente "assunti" dall'Agenzia. Il punto di partenza della riforma sta nella deregolamentazione del diritto del lavoro, per rendere più flessibile il mercato del lavoro e creare le condizioni per piccoli lavori di sussistenza, a cui possono accedere anche persone non qualificate. E per rendere più attraente per le imprese l'assunzione di nuovi dipendenti. La *PSA* può essere creata dal settore pubblico oppure i suoi

compiti possono essere affidati a un'agenzia interinale privata, che si occupa di fornire un lavoro temporaneo o definitivo ai disoccupati più difficili da collocare.

Le *PSA* si finanziano attraverso le sovvenzioni e gli incentivi, commisurati agli obiettivi, corrisposti dall'Agenzia per il lavoro e attraverso i prelievi sui pagamenti del lavoro in affitto. I premi sono suddivisi nel seguente modo: un compenso su base mensile per ogni disoccupato "preso in carico" e un premio di collocamento. Entrambi gli incentivi sono decrescenti al crescere del tempo impiegato per collocare il lavoratore. Fino al 2006 ogni agenzia territoriale è tenuta a creare al suo interno almeno una di queste *PSA*. Nel tempo, però (come si vedrà più avanti) è diminuito, in seguito all'abolizione dell'obbligo (dal 1^a gennaio 2009), dopo che alcuni studi evidenzieranno risultati negativi e lontani da quelli inizialmente auspicati, ponendo forti dubbi sul fatto che i costi elevati di finanziamento delle *PSA* siano economicamente giustificabili.

Vengono semplificate le procedure di assunzione e vengono introdotti dei "buoni" per la formazione (*Bildungsgutschein*), che le agenzie di lavoro promuovono per la formazione continua dei soggetti in cerca di occupazione. I disoccupati, però, non hanno nessun diritto nei confronti di questi buoni, che vengono assegnati a discrezione dell'ufficio e che devono essere utilizzati entro sei mesi presso un istituto autorizzato. Lo scopo principale è quello di migliorare le possibilità di collocamento del disoccupato.

Con la legge *Hartz I* viene modificata in punti fondamentali la legge sul lavoro interinale (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*). In particolare vengono rimossi:

- il divieto di termine (*Befristungsverbot*), cioè il divieto di stipulare contratti a tempo determinato;
- il divieto di sincronizzazione (*Synchronisationsverbot*), che prevede che i contratti di lavoro interinale non debbano essere sincronizzati

con la durata dell'incarico stipulato con l'azienda cliente. Ciò dovrebbe impedire all'azienda "che affitta" di assumere per la durata di un solo incarico;

- il divieto di riassunzione (*Wiedereinstellungsverbot*), in base al quale i lavoratori temporanei che sono stati licenziati non possono essere riassunti nell'arco di tempo di tre mesi da un'azienda "che affitta". Di norma la legge prevedeva che il contratto fra l'agenzia e il lavoratore dovesse essere a tempo indeterminato, ma, per evitare la corresponsione dell'indennità di disponibilità al lavoratore, nella prassi l'agenzia lo licenziava al termine della missione, per riassumerlo, poi, soltanto quando poteva cederlo a un'impresa utilizzatrice per lo svolgimento di una nuova missione. In questo modo veniva attuata la sincronizzazione fra la durata del contratto del lavoratore e la durata della missione presso l'impresa utilizzatrice. Nel tentativo di rendere tale rapporto stabile e di tutelare i lavoratori interinali, era stato introdotto il divieto di sincronizzazione e di riassunzione entro un termine di tre mesi dal licenziamento, pena la nullità del licenziamento stesso. È, però, evidente che, per cercare di rendere il lavoro interinale uno strumento efficace per l'inserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro, esso debba essere regolamentato in modo più flessibile, attraverso, appunto, la possibilità di tale sincronizzazione e riassunzione del lavoratore per una nuova missione;

- la limitazione della durata del lavoro interinale a due anni.

In questo modo viene stabilito per legge, a favore dei lavoratori interinali, il cosiddetto principio di equiparazione (*Gleichstellungsgrundsatz*), in base al quale essi devono essere impiegati alle stesse condizioni dei lavoratori a tempo indeterminato dipendenti dell'impresa assuntrice: stesso orario di lavoro, stessa retribuzione, uguale diritto alle ferie.

Di fatto, su 45 mila disoccupati che hanno accettato di essere collocati in affitto, meno di un terzo ha trovato un posto di lavoro coperto dall'assicurazione sociale.

2.3.2 Hartz II

Entra in vigore il 1° aprile 2003. Con *Hartz II* vengono ampliati i *Minijobs*, contratti di lavoro precari e meno tassati, retribuiti attualmente a 450 euro al mese (massimo 5.400 euro/anno) (precedentemente la retribuzione era di 325 euro/mese), inizialmente limitati a prestazioni professionali per un massimo di 15 ore (condizione ora abrogata). Va tenuto presente, però, che nel cumulo dei redditi sono esclusi le entrate una tantum, bonus in corso, sussidi, sovvenzioni e proventi simili che sono pagati in aggiunta alla remunerazione del lavoro, in quanto sono esenti da imposte. Una menzione particolare va fatta al rimborso spese esentasse fino a €2.400 all'anno a favore, per esempio, dei lavoratori part-time assunti come formatori nei club sportivi, come istruttori, tutor, consulenti, o attività analoghe e per la cura delle persone anziane, malate o disabili.

Il datore di lavoro beneficia di un regime tributario vantaggioso, a fronte dell'abbattimento dei contributi sociali e assicurativi, a condizione che il *Minijobber* abbia solo quel contratto di lavoro. Dal punto di vista giuslavoristico in genere per il *Minijobber* valgono le stesse regole di lavoro "normali". Il *Minijobber* ha diritto alla continuazione del pagamento del salario in caso di malattia e di ferie e si applica la stessa protezione contro il licenziamento delle lavoratrici dipendenti a tempo pieno, compresa la legge sulla protezione della maternità ai sensi della quale ha diritto anche a prestazioni economiche.

Regolamentati per la prima volta dall'art.8, co.1 della legge *SGB IV*, i *Minijobs* vengono introdotti come strumento per tutelare legalmente gli studenti occupati in lavori occasionali, le donne inoccupate o disoccupate, gli occupati impegnati anche in un secondo lavoro. Diventano, poi, un

fenomeno di massa, soprattutto per le donne scarsamente qualificate e a rischio di fuoriuscita dal mercato del lavoro. In un certo qual modo, quindi, i *Minijobs* nel corso del tempo subiscono uno snaturamento che non si rivela migliorativo.

Si deve notare che il citato art.8 è rubricato "*Geringfügige Beschäftigung und geringfügige selbständige Tätigkeit*", ovvero "attività di lavoro dipendente di minima entità e (esercenti) un'attività di lavoro autonomo di minima entità". Ai sensi della norma in oggetto, pertanto, soprattutto se letta in combinato con l'art.27 co.2 della legge *SGB III*, appare che i *Minijobbers*, in qualità di lavoratori dipendenti di minima entità (intendendo con minima entità scarsa retribuzione e scarsa tutela) non debbano essere assicurati obbligatoriamente dal rischio di disoccupazione.

Tuttavia, ai sensi dell'art.8 co.2 della legge *SGB IV*, il lavoratore occupato con due o più rapporti di *Minijobs* sarà tenuto all'assicurazione, a fronte del superamento dei limiti temporali e reddituali prescritti. Guardando all'origine etimologica del termine, si rileva che *Minijob* ha la medesima radice di "*Job*", ma, diversamente da quanto si potrebbe ritenere, "*Job*" non coincide con l'omonimo inglese, ma con il termine tedesco "lavoretto" (lavoro, in lingua tedesca, si dice *Arbeit, Beruf*). E deriva dal verbo "*jobben*" = lavorare occasionalmente, lontano, quindi, da "*arbeiten*" = lavorare. In aggiunta, il lavoretto è "mini", ovvero ridotto nel tempo e nelle professionalità e preparazione richieste al lavoratore.

I *Minijobbers* sono molto utili in alcuni settori e per alcune tipologie di lavoratori (es.: casalinghe, studenti, pensionati), mentre risultano lavoratori di serie B negli altri settori. Ma in cosa consiste un *Minijob* e che risparmio potrebbe dare in termini di costo del lavoro per le imprese? Una fonte di informazioni è il sito <http://www.minijob-zentrale.de>, leggendo il quale si evince che ci sono varie tipologie di *Minijob*, tra i quali quello reso in ambito familiare e quello reso nel settore commerciale.

Nel primo, il *Minijobber* svolge servizi a favore delle famiglie che normalmente svolgono gli stessi membri della famiglia, come, a es., occuparsi di pulizia e delle diverse faccende domestiche. I *Minijobs* nelle abitazioni private sono una forma speciale di occupazione marginale e sono particolarmente incoraggiati dal legislatore: i contributi fissi sono inferiori rispetto a quelli versati a favore dei *Minijobs* del settore commerciale.

Principalmente sono usati, appunto, per il settore commerciale (il concetto di settore commerciale è ampio e comprende tutti i processi che non sono esercitati in case private) e, più precisamente, da negozi, grandi magazzini, hotel e ristoranti, tutti quei settori, cioè, dove occorrono implementazioni temporanee del personale, ma sono richiesti anche nelle piccole-medie imprese. La storia dei *Minijobs* è la storia di ingegneria sociale che:

- ha condotto le piccole-medie imprese ad automatizzare tutto l'automatizzabile, per renderlo adatto ai *Minijobbers*, riducendo il costo del lavoro;

- ha chiuso le porte agli immigrati senza abilità, che non possono competere con il *Minijobber*. Il *Minijob* non consente l'ottenimento del permesso di soggiorno;

- ha consentito a casalinghe, pensionati, studenti, sussidiati, di arrotondare il loro introito mensile senza particolari oneri fiscali.

I ricercatori dell'Università di Duisburg-Essen hanno condotto uno studio su questi lavoratori, evidenziando come essi lavorino più ore percependo uno stipendio inferiore. Le categorie maggiormente soggette a questo tipo di contratti sono i giovani under 25, gli stranieri e le persone prive di formazione professionale. Al contrario, per alcune categorie professionali il *Minijob* rappresenta un'ottima opportunità: per gli studenti, ad esempio, l'attività ridotta si concilia facilmente con lo studio. Ma il *Minijob* può diventare una forma di integrazione del reddito anche per chi

già possiede un lavoro, magari dal lunedì al venerdì e vuole integrare con un'attività supplementare da svolgere nel fine settimana.

Attraverso l'introduzione dei *Minijobs* si sono creati due milioni e mezzo di posti di lavoro a bassi salari. Ma per contrappeso sono stati eliminati 340 mila posti di lavoro stabili a tempo pieno, causando gravi danni al sistema di sicurezza sociale per gli esigui introiti della contribuzione per la cassa malattia.

Con *Hartz II* vengono creati anche i *Midijobs*, contratti atipici, a metà strada tra i *Minijobs* e i contratti part-time o a tempo pieno e viene previsto il finanziamento di nuove forme di lavoro autonomo per i disoccupati, che sono stimolati a fondare delle piccole imprese, *Ich Ag* (letteralmente: Io Società per Azioni, impresa monogestionale), attraverso una rete di sussidi e benefici fiscali per un periodo di tre anni, pari a 600 euro al mese nel primo anno, 360 euro al mese nel secondo anno e 240 euro al mese nel terzo anno. Questo modello, però, si rivela troppo costoso e già nell'agosto del 2006 questo finanziamento viene sostituito da un sostegno per l'avviamento di 15 mesi.

Viene aumentata la protezione dal licenziamento per i lavoratori assunti fino alla soglia dei dieci dipendenti per impresa e quelle piccole e medie che assumono disoccupati possono ottenere prestiti a tassi agevolati fino a 100.000 euro.

Con *Hartz II*, pertanto, mentre si riducono i contratti di lavoro regolari, dilagano i *Minijobs* (più di sette milioni e mezzo nel maggio 2003). L'unico aspetto positivo è l'attesa riduzione del lavoro nero. Sempre più disoccupati, inoltre, grazie ai sussidi statali, si rendono indipendenti come azienda unigestionale, la *Ich-AG*.

In realtà, l'utilizzo esteso dei *Minijobs* potrebbe divenire una bomba a orologeria contro il sistema pensionistico a causa del minore ammontare dei contributi versati. Stando a un rapporto del Ministero del Lavoro tedesco, le contribuzioni per la previdenza pubblica degli impiegati dei

Minijobs daranno loro diritto solo a 3,11 euro di pensione al mese per ogni anno di lavoro che moltiplicati, ad esempio per 37 anni, danno una pensione mensile di euro 115,07. Se questo ancora può valere per i *Minijobs* nelle abitazioni private (sempreché il lavoratore rinunci al versamento della propria quota), l'impatto sulle future pensioni dei *Minijobbers* del settore commerciale sembra essere meno devastante.

2.3.3 Hartz III

La legge *Hartz III* entra in vigore il 1° gennaio 2004 e vede la trasformazione dell'Ufficio Federale del Lavoro (*Bundesanstalt für Arbeit* o *Arbeitsamt*) in Agenzia Federale per l'Impiego (*Bundesagentur für Arbeit*).

Viene creata una struttura tripartita, che comprende una sede centrale, direzioni regionali e agenzie locali per l'impiego (*Agentur für Arbeit*), responsabili quest'ultime del raggiungimento degli obiettivi. La direzione centrale, con i suoi organi principali, il Presidente e il Consiglio di Amministrazione, fissa le strategie della *Bundesagentur für Arbeit*, definendo prodotti e programmi e sovrintende sulle direzioni regionali.

Le 10 direzioni regionali pongono in essere le strategie della *Bundesagentur für Arbeit* in tutto il territorio nazionale e guidano le *Agenturen für Arbeit* sul posto. Le 156 *Agenturen für Arbeit* sono dislocate sul territorio attraverso le loro filiali (circa 600) e realizzano a livello locale le funzioni e le strategie della *Bundesagentur für Arbeit*. Le *Agenturen* hanno, inoltre, istituito 303 *Jobcenter*. Ci sono, poi, circa 100 sedi della *Familienkasse*, che fornisce consulenza in merito a sussidi destinati ai bambini.

Nella figura 6 sono indicate le attuali ubicazioni della sede centrale (Nürnberg) e delle 10 sedi regionali, dislocate nelle diverse aree del territorio nazionale.



Fig.6: La sede centrale e le 10 sedi regionali della *Bundesagentur für Arbeit*

Obiettivo principale della ristrutturazione è aumentare l'efficacia e l'orientamento al "cliente" (spesso così chiamato il soggetto in cerca di lavoro) da parte dell'Amministrazione, razionalizzandone e rafforzandone la gestione.

Per valutare il successo degli sforzi della *Bundesagentur für Arbeit* per integrare i disoccupati nel mercato del lavoro, si calcola la cosiddetta quota di collocamento ("Vermittlungsquote"), che indica la parte di persone che erano riportate come disoccupate e hanno trovato lavoro grazie alle attività delle agenzie di collocamento.

2.3.4 Hartz IV

Hartz IV è l'ultimo atto della riforma. Entra in vigore il 1° gennaio 2005 ed è la legge più complessa e articolata delle quattro, perché prevede

delle misure di inserimento e un sistema di assistenza economica unica, al fine di ridurre la disoccupazione di lungo periodo. Il suo motto è "*Fördern und fordern*", ovvero "Promuovere e pretendere". L'elemento principale di questa legge è l'introduzione dell'*Arbeitslosengeld II (ALG II)*, letteralmente "*Sussidio di disoccupazione II*", che si distingue dall'*Arbeitslosengeld I (ALG I)*.

Prima di esaminare le caratteristiche dell'*Hartz IV* è necessario sottolineare che il vero sussidio di disoccupazione è l'*ALG I*, che precede sempre il sussidio sociale (*ALG II - Hartz IV*). I suoi presupposti sono: essere disoccupato (licenziato o avere un *Aufhebungsvertrag*, cioè aver concordato la fine del lavoro); aver lavorato almeno 12 mesi negli ultimi due anni, anche in maniera non continuativa (compresi i *Minijobs*); aver fatto richiesta del sussidio all'*Arbeitsagentur*, presentandosi di persona. Si basa su quanto versato dal datore di lavoro e il sussidio di disoccupazione viene poi erogato per un periodo massimo di 24 mesi ed è calcolato partendo dagli stipendi lordi degli ultimi 12 mesi. Il ruolo principale viene ricoperto, appunto, dall'*Arbeitsagentur*, che si occupa di inserimento nel mercato del lavoro, *Jobbörse*³, sussidio di disoccupazione (*ALG I*), consulenza in tema di lavoro e qualificazione.

L'*ALG II*, invece, è un sussidio sociale, somministrato a persone in cerca di lavoro o che hanno un guadagno molto basso. Può essere richiesto da chi risiede stabilmente in Germania, ha un'età compresa tra 15 e 65 anni, non usufruisce già di altri sussidi (come, a es., il *BAföG*⁴ per gli studenti o altri tipi di pensione), può lavorare per almeno tre ore al giorno, non ha un patrimonio sufficiente per mantenersi in modo autonomo, non ha un lavoro oppure guadagna meno del minimo vitale (fissato a 9.000 euro l'anno).

³ Si tratta di una banca dati all'interno del sito della *Bundesagentur für Arbeit*, in cui si incontrano domande e offerte di lavoro.

⁴ *BAföG: Bundesausbildungsförderungsgesetz*, legge federale tedesca per l'incentivazione all'istruzione, introdotta per la prima volta nel 1957, rivista e modificata nel 1971. Supporta i giovani, fino ai 35 anni, nei loro percorsi di studi. Viene accreditata una somma mensile, che, al termine degli studi, dovrà essere restituita allo Stato per la metà.

La possibilità di ricevere il sussidio cambia se si è cittadini tedeschi o meno. L'*Hartz IV* non può essere preteso, infatti, da richiedenti asilo, studenti, persone senza cittadinanza tedesca, anche appartenenti all'Unione Europea, se non abbiano lavorato per almeno sei mesi in Germania. Se hanno lavorato almeno sei mesi, ma meno di un anno, il sussidio durerà solo sei mesi.

Se hanno lavorato più di un anno, come per ogni tedesco, il sussidio continuerà fino a che non saranno autonomi. Se il soggetto è sposato, a es., il calcolo per capire se abbia o meno diritto al sussidio viene fatto conteggiando le entrate della coppia nel complesso e non solo dell'individuo richiedente.

Un ruolo centrale in questo modello spetta ai *Jobcenter* (i centri per l'impiego), che stipulano coi beneficiari un vero e proprio contratto, nel quale sono fissate le misure necessarie per il loro reinserimento professionale. Il soggetto interessato deve rivolgersi al *Jobcenter* presente nel distretto in cui risiede. I *Jobcenter* nascono generalmente da una cooperazione tra l'Agenzia del lavoro locale e il comune, i due enti a cui compete la responsabilità ultima delle varie prestazioni

Il sistema prevede, inoltre, una serie di sanzioni, che vanno fino al taglio completo del sussidio. Secondo i dati diffusi a ottobre 2018 dalla *Bundesagentur für Arbeit*, le sanzioni comminate in totale nella prima metà del 2018 sono state quasi 450.000 (25.800 in meno rispetto all'anno precedente). In oltre tre quarti dei casi la ragione va ricercata in mancate comunicazioni ai *Jobcenter*.

Il linea di principio va accettato ogni tipo di lavoro, fatti salvi, a esempio, comprovati motivi ostativi di natura fisica, mentale o psichica od occupazioni da considerarsi immorali a causa della retribuzione troppo esigua. Può essere considerata ragione sufficiente per rifiutare una proposta di lavoro anche la necessità di accudire figli minori di tre anni o di fornire assistenza continua a familiari non autosufficienti. Si possono far valere,

inoltre, altri importanti motivi di rifiuto, come la frequenza di un istituto scolastico che impartisce una formazione generale.

Chi rifiuta ripetutamente un posto di lavoro, una formazione professionale o un'iniziativa di inserimento ragionevolmente accettabili, deve prepararsi a subire una riduzione del sussidio e, nel peggiore dei casi, la cessazione. Infatti, se il soggetto non si presenta a un appuntamento in un centro per l'impiego, senza dimostrare che la propria assenza è dovuta a motivi importanti, il sussidio, in caso di prima violazione, viene ridotto del 30%; in caso di seconda violazione del 60% e per ogni ulteriore viene perso del tutto. Per i beneficiari fino al 25° anno di età, inoltre, queste restrizioni sono ancora più gravose: alla prima violazione vengono corrisposti dal *Jobcenter* solo i costi per l'alloggio e il riscaldamento (di cui si parlerà più avanti); dalla successiva si verifica la cancellazione completa del sussidio.

Nel 2017 il numero di persone a cui è stato tolto ammonta a 34.000. E il sistema sanzionatorio continua a sollevare dubbi di legittimità, in quanto, come si vedrà nel prossimo capitolo, coloro che vi si oppongono si appellano sostanzialmente al fatto che la salute dei beneficiari viene messa in pericolo, venendo a mancare il minimo essenziale per il sostentamento.

Oggi in Germania l'*Hartz IV* viene percepito da 4,08 milioni di persone. In totale nel 2017 l'assegno dell'*Arbeitslosengeld II* è costato 21 miliardi di euro, cui vanno aggiunti 6,5 miliardi per il pagamento degli affitti e delle spese di riscaldamento. Nei piani del governo federale queste somme non dovrebbero cambiare sensibilmente negli anni successivi.

Il minimo individuale per persone alla ricerca di lavoro mira a rafforzare il senso di responsabilità e di autonomia dei beneficiari e dei loro familiari. I beneficiari accedono alle necessarie prestazioni di consulenza, collocamento e integrazione tramite un interlocutore unico. Vi è, inoltre, l'assistenza di consulenti personali (*Arbeitsvermittler*), che contribuisce ad assicurare la piena efficacia delle prestazioni individuali per l'attivazione dei beneficiari abili al lavoro: i parametri da rispettare nel comune tentativo

di conseguire l'integrazione sono definiti in un accordo di inserimento (*Eingliederungsvereinbarung*) con la persona alla ricerca di lavoro, tenendo conto anche delle circostanze specifiche in cui vivono il beneficiario e i suoi familiari.

Il sussidio è finanziato grazie al gettito fiscale, cioè con fondi della collettività, che, pertanto, è interessata a fornire l'aiuto più adeguato per l'inserimento, ma ha anche il diritto di esigere che la persona beneficiaria dia costantemente prova di spirito di iniziativa e collaborazione fattiva. "Promuovere e pretendere" sono, quindi, due principi equiparati che si integrano reciprocamente. Da chi ha diritto a percepire il sussidio la società si aspetta, pertanto, che faccia il possibile per porre fine al più presto alla dipendenza dagli aiuti statali e, con essi, all'onere finanziario per la comunità.

Entrando nel dettaglio del sussidio, i presupposti base per riceverlo sono:

- età tra i 15 e i 65 anni (salvo il caso di appartenenza alla *Bedarfsgemeinschaft*, lett. Comunità beneficiaria);

- stato di bisogno economico (*Hilfsbedürftigkeit*). Il soggetto, cioè, è disoccupato (e ha già usufruito dell'indennità di disoccupazione, *ALG I*) o lavora, ma non percepisce quanto sufficiente per vivere;

- status di "abile al lavoro", in grado di lavorare almeno 3 ore al giorno (di regola studenti e *Auszubildende*, gli apprendisti, non hanno diritto ai sussidi);

- vivere in Germania;

- *Antrag stellen*, ovvero presentare la richiesta. Il sussidio, infatti, non si riceve in modo automatico, ma deve essere compilata apposita *Antrag* (richiesta), in base a un formulario scaricabile dal sito della *Bundesagentur für Arbeit* o reperibile presso i *Jobcenter*. Tali formulari sono predisposti anche in lingue diverse dal tedesco, al fine di agevolare gli stranieri aventi diritto.

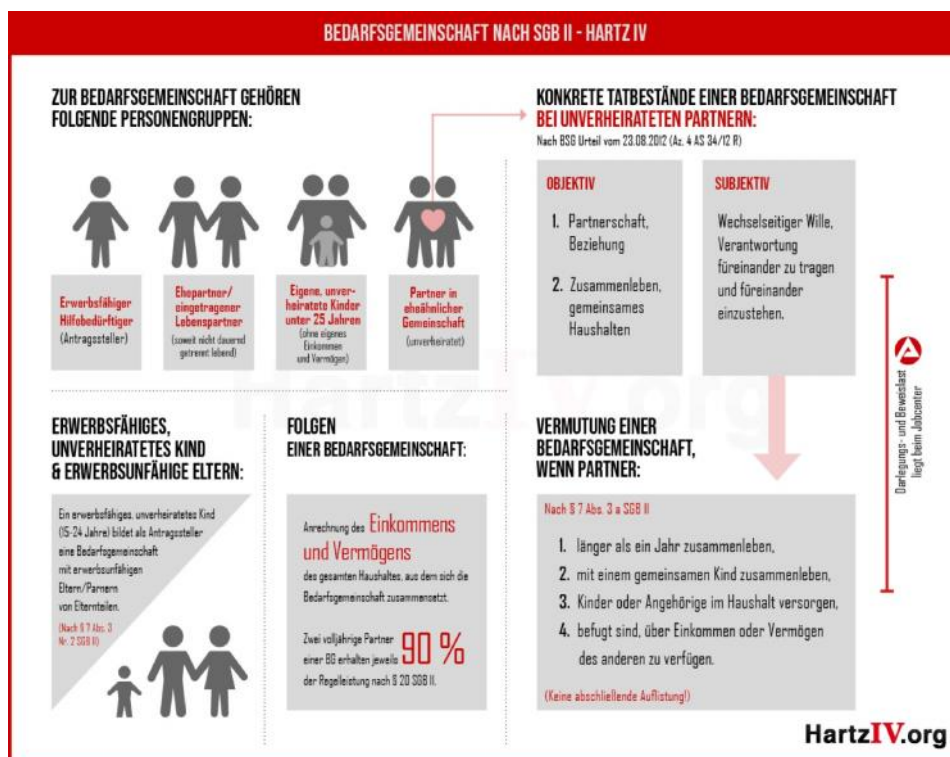
Se il soggetto possiede un patrimonio (es.: immobili, macchine, gioielli, conto in banca, proprietà private con valore superiore ai limiti di legge), il sussidio può essere negato. Tuttavia, se il patrimonio non può essere sfruttato rapidamente, può avere diritto ai sussidi sotto forma di prestito, che dovrà essere successivamente restituito.

Fondamentale, pertanto, è l'obbligo di dichiarare al *Jobcenter* tutti i beni ed entrate di cui il richiedente dispone, pena il dover restituire i sussidi già percepiti, dover pagare multe e, nei casi più gravi, il rischio di incorrere in procedimenti penali. Qualsiasi tipo di variazione patrimoniale (es.: cambio lavoro, ricevimento di un'eredità, variazione del costo dell'affitto, ...) deve essere comunicata al Jobcenter.

Il sussidio si compone di varie parti: il *Regelsatz* (ovvero la prestazione di base), i costi per l'alloggio e il riscaldamento (*Kosten für Unterkunft und Heizung*) e il *Mehrbedarf* (ovvero i fabbisogni aggiuntivi). Viene erogato proporzionalmente a tutta la famiglia o alla *Bedarfgemeinschaft*⁵ (letteralmente la comunità di bisognosi, ovvero tutti i soggetti che compongono il nucleo e abitano nello stesso appartamento, sostenendosi a vicenda). La particolarità della *Bedarfgemeinschaft* è che tutte le entrate vengono riunite e sulla base del risultato ottenuto viene calcolato il sussidio, che, all'atto della sua erogazione, viene diviso per tutti i membri della famiglia. Ogni componente, però, non percepisce lo stesso importo, ma ognuno ne riceverà una quota in base all'età e al gruppo di persone.

Nella figura 7 viene esplicitato il significato della *Bedarfgemeinschaft*, secondo i dettami della legge *Sozialgesetzbuch*, Libro II.

⁵ *Bedarfgemeinschaft*: situazione in cui più persone vivono insieme nella stessa famiglia con persone in età lavorativa e gestiscono economicamente insieme la famiglia



ERWERBSFÄHIGES, UNVERHEIRATETES KIND & ERWERBSUNFÄHIGE ELTERN:

Ein erwerbsfähiges, unverheiratetes Kind (15-24 Jahre) bildet als Antragsteller eine Bedarfsgemeinschaft mit erwerbsfähigen Eltern/Partnern von Elternteilen.

(Nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 SGB II)



FOLGEN EINER BEDARFGEMEINSCHAFT:

Anrechnung des **Einkommens und Vermögens** des gesamten Haushaltes, aus dem sich die Bedarfsgemeinschaft zusammensetzt.

Zwei volljährige Partner einer BG erhalten jeweils **90 %** der Regelleistung nach § 20 SGB II.

Überlegungs- und Beweislast liegt beim Jobcenter



Fig.7: La Bedarfsgemeinschaft

L'importo del sussidio base (*Regelbedarf*) viene definito annualmente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*) entro il 1° Novembre, con validità dodici mesi a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo e viene reso noto con pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (*Bundesgesetzblatt*). È calcolato in base allo sviluppo medio dei prezzi dei beni e servizi compresi nel paniere (70%) del *Regelbedarf* e in base agli stipendi netti degli impiegati (30%) (indice misto).

A titolo di esempio viene riportato il seguente grafico (figura 8), che illustra la suddivisione del sussidio base per una singola persona, relativo all'anno 2019, pari a euro 424,00, in cui sono evidenziati le voci dei diversi fabbisogni e i relativi importi:

Hartz IV Regelsatz 2019 - das ist in 424 € enthalten neuer Regelsatz ab 2019

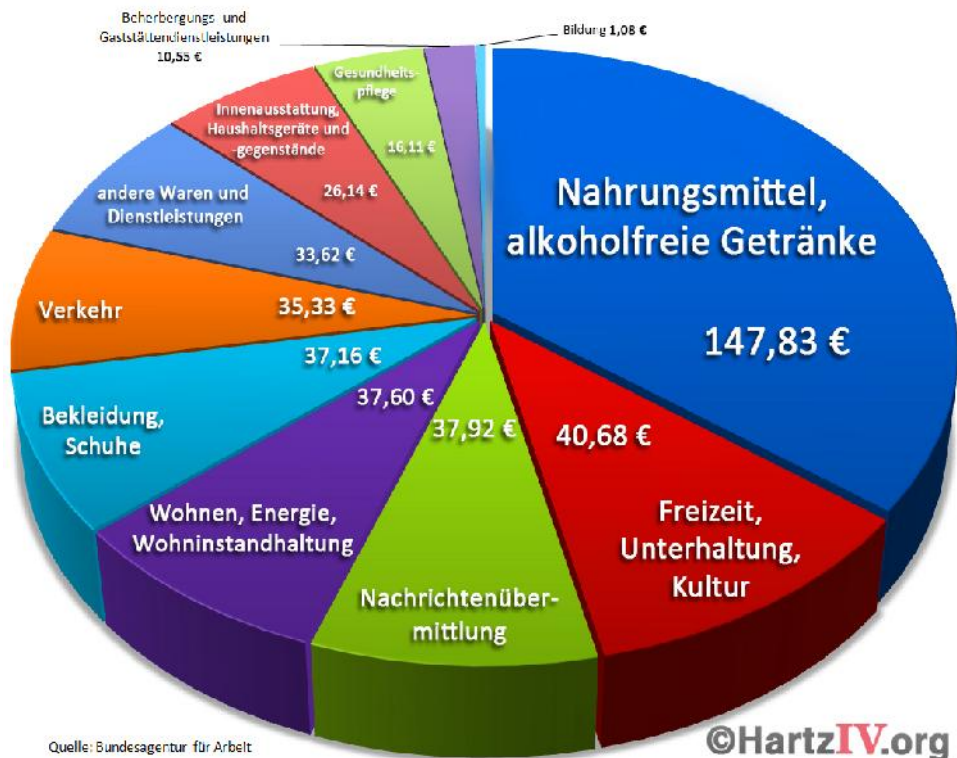


Fig.8: La distribuzione del sussidio base - anno 2019

Euro 147,83: Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke Generi alimentari, bevande analcoliche;

Euro 40,68: Freizeit, Unterhaltung, Kultur Tempo libero, intrattenimento, cultura;

Euro 37,92: Nachrichtenübermittlung Comunicazioni;

Euro 37,60: Wohnen, Energie, Wohninstandhaltung Alloggio, energia, manutenzioni alloggio;

Euro 37,16: Bekleidung, Schuhe Vestiario, scarpe;

Euro 35,33: Verkehr Trasporti

Euro 33,62: Andere Waren und Dienstleistungen Altri servizi

Euro 26,14: Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände Arredamento interno, elettrodomestici e casalinghi;

Euro 16,11: Gesundheitspflege Assistenza sanitaria

Euro 10,55: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen

Servizi alberghieri e di ristorazione

Euro 1,08: Bildung Formazione

A tale sussidio vanno aggiunti altri importi, a seconda della composizione della *Bedarfgemeinschaft*.

Per il 2019 le erogazioni sono:

- per il singolo	euro 424
- per la coppia (all'interno della <i>Bedarfgemeinschaft</i>), per ciascuno	euro 382
- per ciascun adulto disabile	euro 339
- per ciascun figlio da 0 a 5 anni	euro 245
- per ciascun figlio da 6 fino sotto i 14 anni	euro 302
- per ciascun figlio da 14 fino sotto i 18 anni	euro 322
- per ciascun figlio da 18 fino sotto i 25 anni	euro 339

Analogamente al sussidio base anche l'importo di tutti gli altri ha una suddivisione (in percentuale e di valore) attribuita alle diverse necessità, come si evince dalla seguente tabella (fig.9), riferita, a esempio, alle prestazioni base per i minorenni e relativa al 2018.

Hartz IV Regelsatz für Kinder ab 2018 - Übersicht

Diese Werte basieren auf der Ermittlung des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes - (RBEG). Dabei wurden die Werte aus § 6 RBEG ins Verhältnis zu den aktuellen Regelsätzen für Kinder ab 2018 gesetzt.

Bedarf für	0-5		6-14		15-17	
	Jahre	in %	Jahre	in %	Jahre	in %
Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke	84,12 €	35,05%	119,58 €	40,40%	148,74 €	47,07%
Bekleidung und Schuhe	38,14 €	15,89%	43,96 €	14,85%	39,72 €	12,57%
Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung	8,93 €	3,72%	15,95 €	5,39%	24,21 €	7,66%
Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände	13,39 €	5,58%	9,71 €	3,28%	13,37 €	4,23%
Gesundheitspflege	7,58 €	3,16%	7,43 €	2,51%	7,90 €	2,50%
Verkehr	27,14 €	11,31%	27,85 €	9,41%	13,94 €	4,41%
Nachrichtenübermittlung	13,30 €	5,54%	14,30 €	4,83%	15,52 €	4,91%
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	34,61 €	14,42%	42,21 €	14,26%	33,46 €	10,59%
Bildungswesen	0,72 €	0,30%	0,53 €	0,18%	0,22 €	0,07%
Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	2,28 €	0,95%	5,00 €	1,69%	6,70 €	2,12%
Andere Waren und Dienstleistungen	9,79 €	4,08%	9,50 €	3,21%	12,20 €	3,86%
GESAMT	240 €	100%	296 €	100%	316 €	100%

©www.HartzIV.org

Fig.9: La distribuzione dei sussidi base per minorenni - anno 2018

Tra le ulteriori prestazioni che eroga in aggiunta il *Jobcenter* si annoverano, in particolare:

- il sussidio per le spese di affitto e riscaldamento (*Kosten für Unterkunft und Heizung*). Non sono previste tariffe standard, ma l'importo varia in base ai costi effettivi sostenuti dal beneficiario. Il *Jobcenter* riconosce la copertura dei costi dell'appartamento per i primi sei mesi e, in seguito a valutazione dell'adeguatezza di tali spese abitative in funzione delle singole circostanze, quali le dimensioni dell'alloggio (considerate, per una persona, pari a 50 m², aumentate di 15 m² per ogni persona in più, esclusi i neonati), il numero degli occupanti e l'indice degli affitti del luogo, costringerà il beneficiario, nel caso in cui le spese non siano ragionevoli, ad abbassare il costo, traslocando in un alloggio più piccolo e/o più economico o subaffittandolo o ancora convincendo il proprietario a ridurre l'affitto. Questo rappresenta un grosso problema per i destinatari dell'*Hartz IV*, in quanto città e comuni operano spesso con indici di prezzi d'affitto piuttosto obsoleti, cosicchè la valutazione dei costi sovente è sottostimata rispetto agli affitti che subiscono continui rialzi. Conseguentemente gli alloggi "adatti", economici, scarseggiano sempre più, creando, soprattutto nelle grandi città, i cosiddetti "*soziale Brennpunkte*", quartieri socialmente svantaggiati;
- il sussidio per le donne in gravidanza, a partire dalla 13^a settimana di gestazione, pari al 17% del *Regelsatz*;
- il sussidio per i genitori single che si prendono cura in via esclusiva di minori, che ammonta al 36% del sussidio base in caso di figli di età minore di 7 anni e al 12% del sussidio base in caso di figli di età superiore ai 7 anni, fino a un massimo

del 60% del *Regelsatz*. L'importo, pertanto, dipende congiuntamente dall'età e dal numero dei bambini;

- il sussidio per i disabili che prendono parte a un programma di formazione e inclusione, che può arrivare fino al 35% del *Regelsatz*. Si tratta di una misura che consente al beneficiario di rientrare nel mondo del lavoro;
- il sussidio per l'acquisto di alimenti maggiormente costosi rispetto al normale, necessari in presenza di malattia cronica, quali l'insufficienza renale, il cancro, la celiachia, l'HIV, l'intolleranza al lattosio. Normalmente non c'è una percentuale determinata dalla legge, come nei casi precedenti, ma viene fatto riferimento alle raccomandazioni della *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* (Società tedesca dell'assistenza pubblica e privata). Attualmente è pari al 10% o al 20% del *Regelbedarf*, a seconda della malattia. Da evidenziare come nel tempo la lista di tali malattie sia stata drasticamente ridotta.

L'ammontare delle prestazioni supplementari, a esclusione di quanto erogato per affitto e riscaldamento, non può comunque superare l'importo del *Regelbedarf* previsto per l'anno di riferimento.

La comunicazione dell'erogazione di qualsiasi tipo di sussidio avviene con l'emissione di una decisione scritta (*der Bescheid*), un atto amministrativo del *Jobcenter*, che indica l'importo concesso, ha validità 1 anno, a meno che non intervengano nel frattempo variazioni da comunicare, dopodiché l'interessato è tenuto a ripresentare la domanda. Il sussidio viene accreditato mensilmente sul conto corrente del beneficiario. La *Bescheid* contiene anche i termini e i tempi di un eventuale ricorso (*Widerspruch*), che il destinatario può presentare, nel caso in cui non sia d'accordo con quanto contenuto. Il ricorso deve essere opposto presso il *Jobcenter*

territoriale competente e, in caso di *Bedarfsgemeinschaft* devono essere proposte tante opposizioni quanti sono i componenti della comunità.

Il beneficiario del sussidio può richiedere il *Beratungsschein*, ovvero il contributo per la consulenza di un avvocato. Il procedimento di opposizione è gratuito e, in caso di vittoria, vengono rimborsati i costi dell'avvocato.

Se il beneficiario non è d'accordo nemmeno con la *Widerspruchbescheid* (la risposta del *Jobcenter*), può proporre appello con ricorso dinanzi al *Sozialgericht* (Tribunale sociale) e ulteriore appello, contro la decisione del *Sozialgericht*, dinanzi al *Landessozialgericht* (Tribunale sociale nazionale) e, come ultima istanza, dinanzi al *Bundessozialgericht* (Tribunale sociale federale).

La figura 10 illustra il procedimento del contraddittorio in caso di ricorso nei confronti della *Bescheid*.

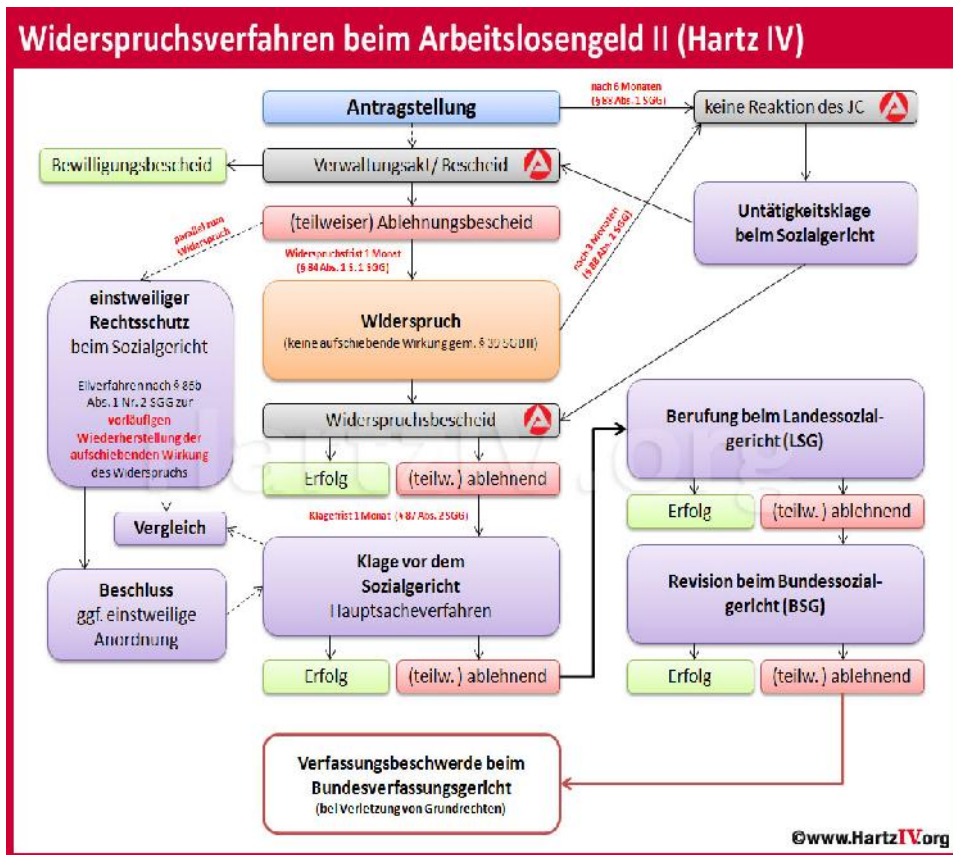


Fig.10: Il procedimento del contraddittorio

Accanto alle forme di sussidio esaminate, un'altra forma di contribuzione è costituita dall'*Ein-Euro Job*, i lavori socialmente utili che il *Jobcenter* può proporre al soggetto durante il periodo in cui percepisce l'*ALG II*. Solitamente si tratta di lavori di giardinaggio, manutenzione di parchi e verde pubblici, di pulizia e manutenzione delle città, di attività di ausilio ad anziani, giovani e malati, che vengono proposti da organismi comunali o istituzioni e associazioni senza scopo di lucro. Generalmente hanno un salario orario pari a 1-2,5 euro, anche se non c'è alcun dettame legislativo in questo senso. Non si tratta di lavori regolarmente retribuiti e per i quali venga stipulato un contratto di lavoro ai sensi del diritto del lavoro. Il rapporto è regolato da un piano di lavoro, in cui sono definiti l'inizio, la durata, il tipo di prestazione, l'orario di lavoro, l'importo dell'indennità, il diritto alle ferie, l'assicurazione contro gli infortuni. L'orario di lavoro settimanale non si avvicina a quello di un tempo pieno, ma solitamente è compreso tra 20 e 30 ore e deve essere di almeno 15, ma non superiore alle 30. Il *SGB II* stabilisce che a un disoccupato di lunga data non possa essere assegnato un lavoro *Ein-Euro-Job* per più di 24 mesi in 5 anni. In casi eccezionali il periodo può essere prolungato di ulteriori 12 mesi. Anche in questo caso vige il sistema sanzionatorio visto in precedenza. Attualmente gli *Ein-Euro-Jobs* sono considerati una buona soluzione più per i richiedenti asilo, che non per i disoccupati di lunga data, in modo tale che, in attesa di ricevere il permesso di soggiorno, possano impiegare il loro tempo e guadagnare un piccolo compenso.

Un'ultima particolarità: e nel caso in cui il beneficiario dell'*ALG I* e/o dell'*ALG II* si trasferisca all'estero, cosa succede al sussidio? Viene ancora erogato? A questo proposito è necessario fare una distinzione fondamentale, a seconda di quale indennità sia percepita. Se il soggetto percepisce l'indennità di disoccupazione (*ALG I*), egli ha diritto a riceverla, solo qualora emigri in uno Stato membro della Comunità Europea o in un Paese che abbia aderito alle convenzioni europee. In linea di principio è

possibile cercare lavoro in uno di questi Paesi e continuare a ricevere l'indennità all'estero, per un massimo di tre mesi (*Mitnahmenzeitraum*). È necessario essere disoccupati, essere registrati come tali in Germania, avere diritto all'indennità, adempiere agli obblighi della legislazione estera e rispettare il periodo di attesa (*Wartefrist*⁶).

Per quanto riguarda, invece, il sussidio *Hartz IV (ALG II)*, le regole sono più severe: anche se i destinatari possono recarsi momentaneamente all'estero, per esempio per un periodo di vacanza, deve essere fatta richiesta di allontanamento dal luogo di residenza. Una delle condizioni essenziali per ricevere l'*ALG II* è che la residenza non sia all'estero, ma in Germania. L'eventuale trasferimento all'estero o periodi lunghi di soggiorno in un altro Paese non vengono finanziati dal *Jobcenter*.

Il grafico (fig.11) che segue illustra l'andamento, dal 2005 al 2018, del *Regelbedarf* reale (linea verde), rapportato al *Regelbedarf* calcolato in base all'indice dei prezzi al consumo (linea rossa).

⁶ Il *Wartefrist* è un periodo di quattro settimane prima dell'espatrio, durante il quale il beneficiario deve rimanere a disposizione dell'*Arbeitsagentur*. Poiché il mercato del lavoro nazionale ha la precedenza su quelli esteri, il beneficiario in questo lasso di tempo deve osservare le regole del collocamento.

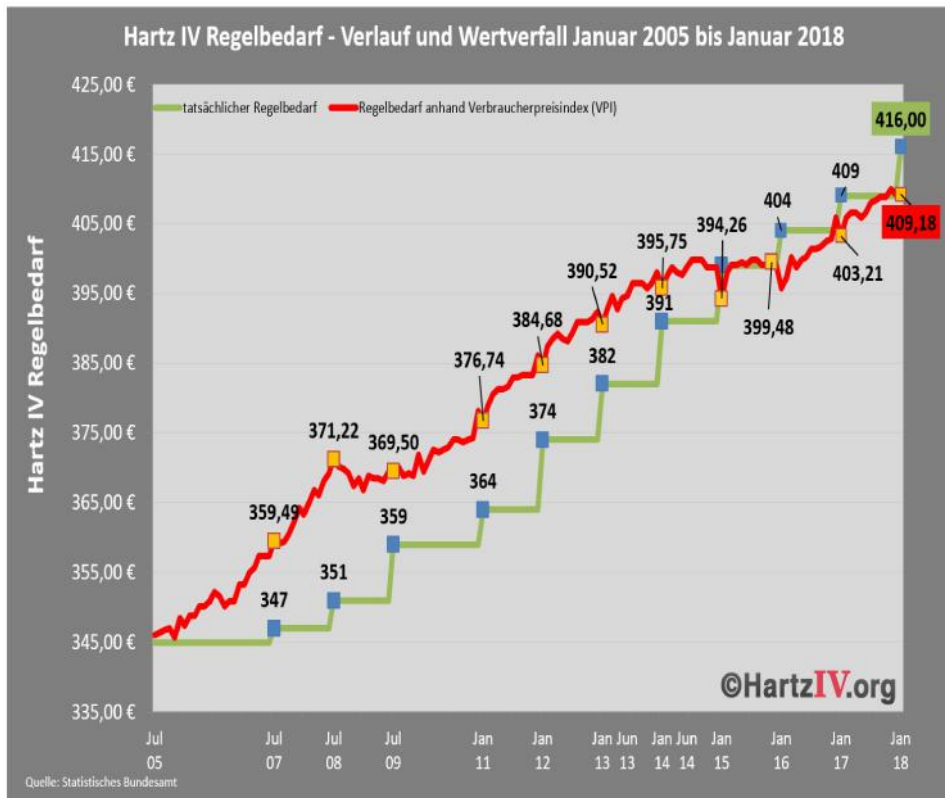
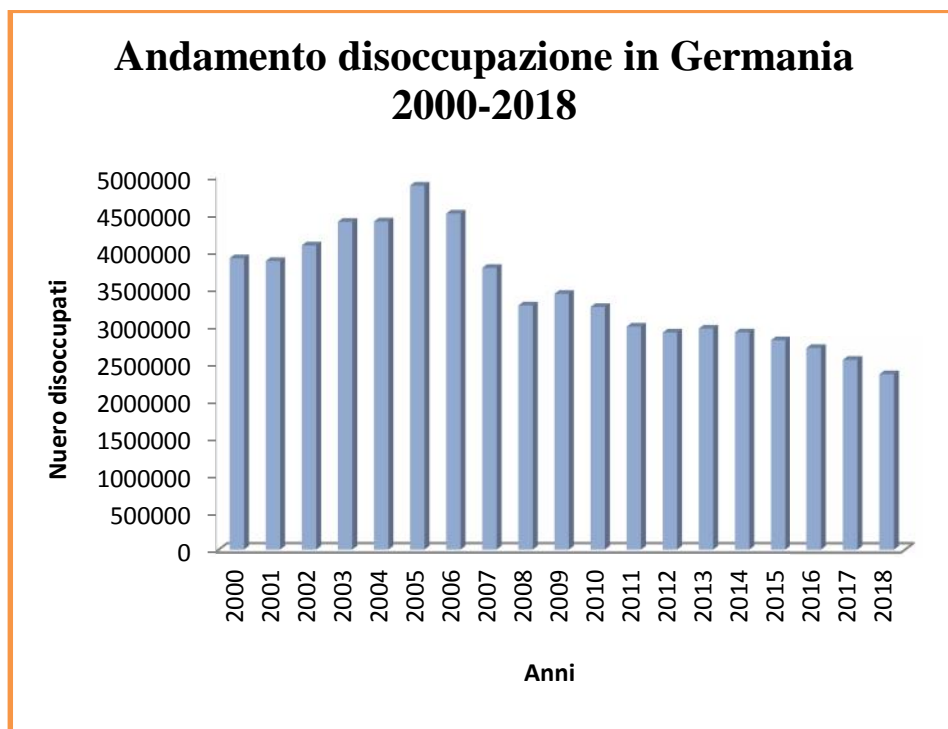


Fig.11: Regelbedarf - andamento 2005-2018

Dalla sua introduzione nel 2005, l'aliquota normale si è sviluppata molto lentamente e, come si evince dal grafico, sempre molto al di sotto dell'andamento dei prezzi al consumo. I benefici sono iniziati con 345 euro e, a causa dell'iniziale orientamento al livello delle pensioni, non sono stati previsti aumenti nei primi due anni.

I grafici di figura 12 e figura 13 mostrano l'evoluzione della disoccupazione (1996-2018) e del tasso di disoccupazione (2000-2018). Il tasso di disoccupazione, espresso in percentuale, esprime il rapporto tra coloro che non lavorano e la forza lavoro disponibile nel paese. I dati sono originariamente elaborati dalla *Bundesagentur für Arbeit*, secondo la quale *"Arbeitslos ist, wer keine Beschäftigung hat (weniger als 15 Wochenstunden), Arbeit sucht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und bei einer Agentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung arbeitslos gemeldet ist. Nach dieser Definition sind nicht alle*

erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als arbeitslos zu zählen", ovvero "Disoccupato è colui che non ha un'occupazione (meno di 15 ore settimanali), cerca lavoro, è a disposizione del mercato del lavoro ed è iscritto come disoccupato presso una *Agentur für Arbeit* o un'istituzione di sostegno al reddito". In base a questa definizione, non tutti gli indigenti abili al lavoro vengono considerati disoccupati. Una persona, pertanto, non è automaticamente un disoccupato, solo per il fatto che non lavori.

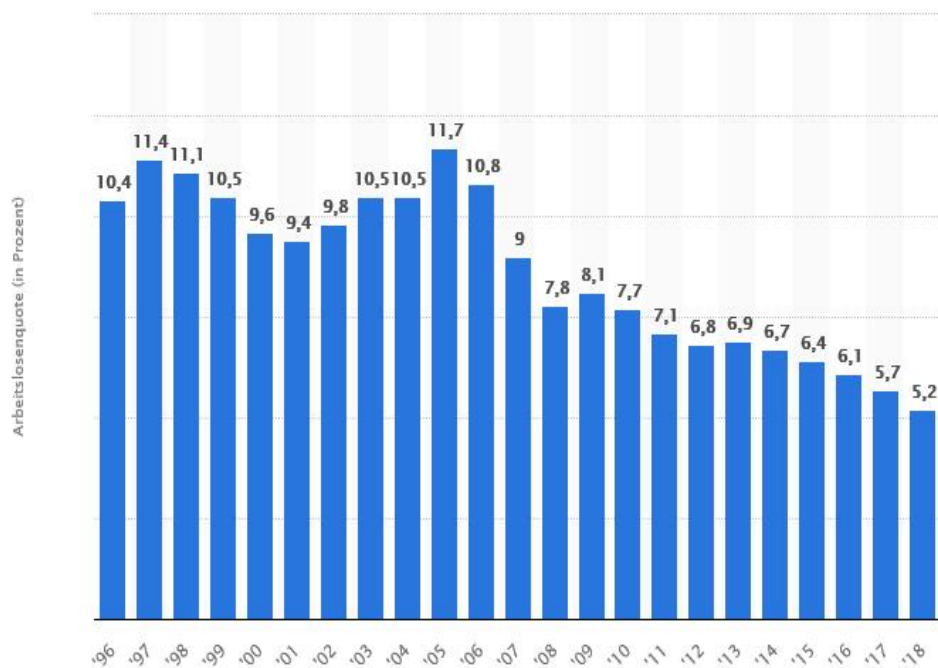


Bundesagentur für Arbeit

Statistik

Fonte:

Fig.12: Andamento della disoccupazione in Germania: dal 2000 al 2018.



Fonte: de.statista.com

Fig.13: Tasso di disoccupazione in Germania: dal 1996 al 2018.

Il maggior picco si è avuto proprio nel 2005, anno di entrata in vigore della legge *Hartz IV*. Il tasso è andato sempre più diminuendo, a eccezione dell'aumento verificatosi nel 2009 in seguito alla crisi finanziaria. Il valore è, poi, sempre stato discendente e nel 2018 si è avuta la percentuale più bassa in assoluto fino a ora.

Nel bilancio di fine anno della *Bundesagentur für Arbeit* si trova l'analisi del tasso di disoccupazione. Essa ha diffuso da pochi giorni i dati riguardanti la situazione del 2018 nel mercato del lavoro in Germania; l'analisi delle statistiche ha rivelato una situazione più che rosea per i cittadini tedeschi. Nel 2018, infatti, i disoccupati sono calati al 5,2% (nel 2017 era al 5,7%) rispetto all'intera popolazione, un tasso che è il più basso dai tempi della riunificazione della Germania nel 1991.

Nello specifico, secondo i dati della *Bundesagentur für Arbeit*, gli inoccupati del 2018 sono 2,34 milioni, 193.000 in meno rispetto al 2017. Tra i mesi di novembre e dicembre c'è stato, però, un aumento di 23.000

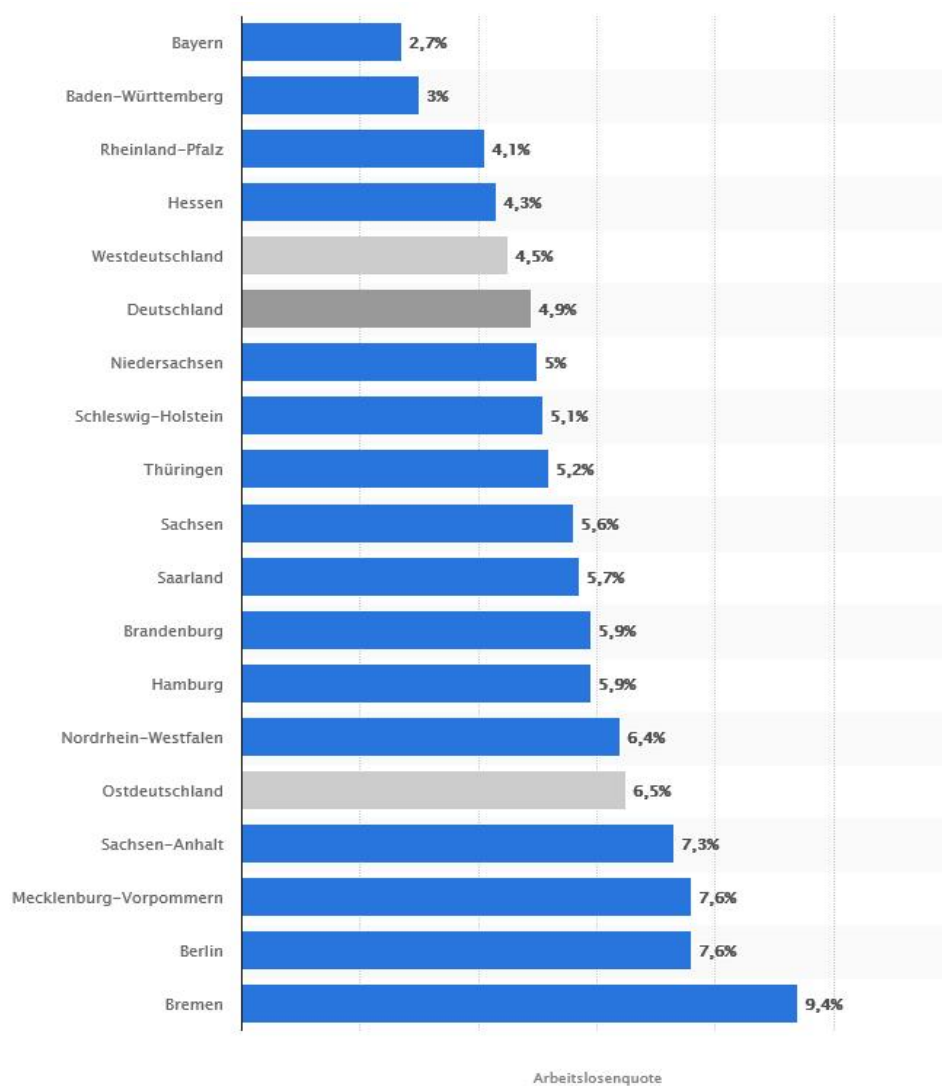
disoccupati: questa cifra è stata spiegata dall' Agenzia con il fatto che molte industrie lasciano a casa i propri dipendenti nei mesi più freddi dell'anno. Se si escludono queste chiusure stagionali, negli ultimi due mesi dell'anno, i disoccupati che sono rientrati nel mondo del lavoro sono stati 14.000 a fronte delle previsioni degli analisti che ne avevano ipotizzati solo 12.000. Detlef Scheele, direttore della *Bundesagentur für Arbeit*, durante la conferenza stampa per la presentazione del rapporto a Norimberga, si è dichiarato molto soddisfatto del trend positivo. In particolare, Scheele ha posto l'accento sul fatto che «è calato drasticamente il numero di disoccupati a lungo termine» e si è dichiarato fiero del fatto che la Germania sia riuscita a «fare passi da gigante nell'integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro».

È aumentato, infatti, anche il numero di occupati tra gli immigrati da paesi extraeuropei. Secondo i dati dell'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (Istituto di Ricerca sul lavoro – IAB), gli immigrati provenienti da stati extraeuropei, soprattutto Siria, Afghanistan, Eritrea, Iraq, Iran, Nigeria, Pakistan e Somalia, hanno visto il loro tasso di occupazione aumentare del 21% rispetto al 2017. Ad oggi i rifugiati occupati sono oltre il 30% con un tasso che è sempre più in salita: tutto ciò anche grazie a un provvedimento varato dal Governo a fine dicembre, ancora da approvare in via definitiva, che vuole aprire le porte a chi cerca lavoro, anche se proviene da paesi non facenti parte dell'UE. Gli immigrati potranno rimanere per sei mesi in Germania per cercare lavoro e, al termine di questo periodo, se avranno trovato un lavoro, potranno richiedere la residenza in Germania.

La Germania ha un bassissimo tasso di disoccupazione di diplomati con laurea e master, l'1,8%. La disoccupazione giovanile (sotto 25 anni) è la più bassa in Europa al 4,8% con picchi nei due sensi, il 9,3% nei *Länder* più poveri come Sassonia-Anhalt (ex Germania dell'Est) e 2,8% nella ricca Baviera. Il problema della disoccupazione riguarda chi non ha alcuna

istruzione e chi non ha frequentato a scuola i corsi di formazione, soprattutto gli immigrati: in questo caso il tasso di disoccupazione può salire al 12-13%.

Nella figura 14 il tasso di disoccupazione relativo al 2018, suddiviso per *Land*.



Fonte: de.statista.com

Fig. 14: Tasso di disoccupazione 2018 suddiviso per Länder.

Dalla figura si evince come il tasso più basso appartenga alla Baviera, Land in cui il mercato del lavoro è in continua espansione. Tale ottimo risultato ha, però, anche un lato negativo. Ralf Holtzwardt, il capo

della Direzione Regionale della Bundesagentur für Arbeit, sottolinea, infatti, che questa rosea situazione è affiancata dalla crescente difficoltà di trovare manodopera specializzata per le aziende bavaresi. Rileva che, in media, lo scorso anno un posto di lavoro è rimasto vacante per 13 giorni in più rispetto all'anno precedente. E ogni posto non occupato porta con sé perdita di produttività e di risultati economici.

All'altro capo (anche dal punto di vista geografico) si trova il Land di Brema, che registra il tasso di disoccupazione più elevato di tutta la Germania. Questa è una situazione che si protrae da molto tempo: la disoccupazione è, soprattutto, di lunga durata e può essere spiegata dai profondi cambiamenti economici che si sono verificati negli ultimi decenni. Secondo quanto afferma Regine Geraedts della Camera del Lavoro, le strutture del mercato del lavoro di Brema sono state a lungo sostenute dalla grande industria. La maggior parte di questi posti di lavoro nei cantieri navali o nelle acciaierie sono andati persi, ma le persone e le loro famiglie non se ne sono andate dal Land. Molti non hanno trovato un nuovo lavoro, perché la loro professionalità non è più richiesta. E propone, per poter superare questa situazione, una formazione specifica per riconvertire le loro competenze per nuovi settori.

Terzo Capitolo

Hartz IV: ripercussioni sul mercato del lavoro e dibattito attuale

3.1 Hartz IV e le ripercussioni sul mercato del lavoro

Il mercato del lavoro e le riforme *Hartz* in Germania hanno assunto un'importanza enorme nel tempo. Per alcuni, queste riforme mettono fine all'economia sociale di mercato della Germania e spingono milioni di persone verso posti di lavoro non sicuri e a basso salario. Per altri, in particolare per molti osservatori internazionali, queste riforme sono una delle ragioni, se non la principale, per cui la Germania (precedentemente nota come "l'uomo malato d'Europa") è ora la potenza europea delle esportazioni e l'economia più forte.

Analizzando l'evoluzione nel tempo e le ripercussioni che tali riforme hanno avuto sul mercato del lavoro, si nota come la disoccupazione negli ultimi anni sia diminuita, perché la riforma ha indotto gran parte dei disoccupati di lunga durata a cancellarsi come disoccupati in cerca di lavoro, per apparire come non occupati. La partecipazione alla forza lavoro, del resto, è aumentata, perché molti lavoratori disoccupati non registrati come tali hanno finito per accettare un lavoro a tempo parziale a bassa retribuzione, offerto in maniera smodata e in assenza di un salario minimo.

Si è riscontrato anche un aumento del lavoro a tempo parziale, dovuto in gran parte alle agevolazioni fiscali introdotte dalla riforma, ovvero i *Minijobs*. Dalla loro introduzione i *Minijobs* sono sempre stati additati dai giornali e dagli esponenti del partito *die Linke* (sinistra), come strumenti di incremento della disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza e di *dumping* salariale organizzato, cioè di una pressione verso il basso dei salari.

Il *Minijob*, pur garantendo un'occupazione temporanea a soggetti che diversamente rimarrebbero esclusi dal mercato del lavoro, è spesso accusato di danneggiare i lavoratori. Il *Minijobber* percepisce una retribuzione fissata dalla legge, che rimane costante indipendentemente dal settore economico o dal *Land* in cui il lavoratore presta la propria attività. Tuttavia, la retribuzione fissa pone il *Minijobber* al di sotto della soglia di povertà prevista. Ci sono, quindi, numerosi casi di *Minijobbers* beneficiari del reddito minimo.

Il *Minijob* consente al datore di lavoro un forte abbattimento del costo del lavoro, a scapito del futuro pensionistico dei lavoratori e contemporaneamente obbliga lo Stato a finanziare con denaro pubblico le spese sociali. Ciò equivale a riconoscere alle imprese un aiuto di Stato, non sanzionato dall'Europa. I *Minijobs* rappresentano un elemento per certi aspetti critico in un mercato del lavoro che ha raggiunto nel complesso la quasi piena occupazione. Se da un lato, infatti, il *Minijob* costituisce un'opportunità occupazionale per persone altrimenti escluse dal mercato del lavoro, dall'altro comporta un'importante riduzione delle tutele. Tanto più che l'indicazione di una retribuzione oraria lorda per i *Minijobbers* può avere anche l'effetto di livellare verso il basso lo stipendio di tutti i lavoratori, soprattutto quelli del settore metalmeccanico, con ripercussioni importanti in tutto il Paese.

Comunque, la critica diffusa per cui i *Minijobbers* avrebbero salari orari da fame, a volte perfino inferiori ai 2 euro l'ora, sembra essere quanto mai demagogica. Come riportato dal *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, si tratta di casi limite, che si verificano più che altro nell'Est della Germania e contro i quali la *Bundesagentur für Arbeit* sta combattendo con un certo successo, viste le recenti pronunce dei tribunali del lavoro che hanno definito *sittenwidrig*, ossia immorale, contrario al buon costume, un salario così basso.

I politici spesso discutono anche sull'opportunità di abolire o meno gli *Ein-Euro-Jobs*. Normalmente essi non portano dei miglioramenti nel mercato del lavoro e le attività che creano sono spesso così inutili, da suscitare proteste sia tra i beneficiari che tra i politici. I disoccupati di lunga data - e così anche i rifugiati - sarebbero, secondo i contrari, molto lontani dall'avvicinarsi a un posto di lavoro vero e proprio. Inoltre, molti dipendenti a tempo indeterminato temono per il proprio lavoro. Questo timore è particolarmente forte nel settore dell'assistenza, dove spesso vengono impiegati lavoratori da *Ein-Euro-Job*.

Il numero degli *Ein-Euro-Jobs*, inoltre, mascherano le cifre relative alla disoccupazione. Le persone che ricevono l'*ALG II*, ma vengono impiegate in *Ein-Euro-Jobs*, non vengono incluse nelle statistiche. Un'altra osservazione dei critici è che le condizioni nelle quali vengono svolti questi lavori non sono commisurate allo sforzo richiesto: il compenso al di sotto della media e la mancanza di retribuzione durante le ferie non sono condizioni accettabili.

D'altra parte, un *Ein-Euro-Job* comporta anche dei vantaggi: attraverso l'occupazione il disoccupato può abbattere gli ostacoli nei confronti di un giusto lavoro a tempo pieno e apprendere abilità pratiche e sociali che possono facilitarlo in una professione futura. Coloro che sono difficili da collocare nel mercato del lavoro, a causa di problemi di salute o per la loro età, hanno il vantaggio, con l'*Ein-Euro-Job*, di poter trovare un'occupazione. Nello stesso tempo anche i datori di lavoro possono trarre beneficio da questo sistema: si liberano di false concezioni sulle motivazioni e le abilità dei destinatari di *Hartz IV* e per questo sono incoraggiati ad assumere disoccupati di lunga data. Inoltre, il profitto ottenuto attraverso l'*Ein-Euro-Job*, a differenza di un'occupazione retribuita, è esente da imposte.

I risultati complessivi della riforma *Hartz IV* sono ambivalenti e molto eterogenei. Il meccanismo funziona molto bene se utilizzato per un

periodo determinato, a esempio per i giovani che vogliono lasciare la casa dei genitori senza avere ancora un lavoro, per chi voglia iniziare un'attività da libero professionista o chi abbia bisogno di ripartire dopo un momento di difficoltà economica e sociale. Anche le possibilità di formazione e riqualificazione professionale possono raggiungere livelli di eccellenza nel sostegno del cittadino, soprattutto nel loro sincronismo con l'effettivo andamento del mercato del lavoro.

Dall'altro lato, il sistema è stato accusato di ledere il principio universalmente riconosciuto della sussidiarietà, che attribuisce alla responsabilità privata la precedenza rispetto alla responsabilità dello Stato. Le leggi *Hartz* lo ledono, in quanto limitano in modo rilevante la responsabilità sociale dei genitori per i propri figli e dei figli per i propri genitori, se questi non convivono in una comunità domestica (la *Bedarfgemeinschaft*). Come conseguenza, una comunità familiare, che comprende almeno un potenziale beneficiario di *Hartz IV*, può aumentare il proprio reddito complessivo usufruendo dei mezzi dati da *Hartz IV*, se la persona interessata si trasferisce in un'altra abitazione, creando così una nuova comunità con i relativi bisogni (una nuova *Bedarfgemeinschaft*). Secondo le regole *Hartz* non solo lo Stato paga l'affitto aggiuntivo, ma aumenta anche il diritto derivante da *Hartz IV* o addirittura si viene a determinare questo diritto. Come conseguenza nascono molte nuove comunità di bisognosi, aumentando in modo rilevante i costi di *Hartz IV*.

Il sistema, inoltre, è sempre più spesso accusato di applicare politiche arbitrarie e di imprigionare centinaia di migliaia di cittadini in un limbo burocratico di povertà istituzionalizzata, da cui diventa difficile distaccarsi e al cui orizzonte non c'è una reale auto-valorizzazione lavorativa, in un vortice di minima sopravvivenza e vergogna sociale.

Nelle periferie dei grandi centri urbani o nelle aree più abbandonate della Germania, l'*Hartz IV* è da tempo l'emblema di un disagio tanto profondo quanto controllato e sedato da uno stato sociale che riproduce in

continuazione le proprie stesse storture. Questo vale soprattutto per alcune zone dell'ex Germania dell'Est, dove alla deindustrializzazione post DDR si è risposto con la massiccia distribuzione territoriale del welfare, senza particolari piani di riqualificazione locale.

3.2 Il dibattito in corso: favorevoli e contrari

Da anni il sussidio è oggetto di controverse discussioni. Pensato come uno strumento per facilitare il rapido reinserimento nel mondo del mercato del lavoro, l'*Hartz IV* è accusato dai critici di essersi trasformato in un mostro burocratico e di aver favorito il precariato. Non tutti quelli che ricevono l'*Hartz IV* sono disoccupati. Tra di loro ci sono anche persone che hanno un lavoro, ma guadagnano troppo poco, per cui ottengono un'integrazione dai *Jobcenter*, gli *Aufstocker*, che comprendono coloro che, a esempio, svolgono un *Minijob* che garantisce uno stipendio massimo di 450 euro al mese, ma anche tanti (205mila) che hanno un regolare lavoro a tempo pieno. Dall'introduzione del salario minimo, nel 2015, il numero di questi ultimi è sceso di appena 7mila unità. In totale gli *Aufstocker* sono circa 1,2 milioni, cioè un quarto del totale dei beneficiari del sussidio. La somma che lo Stato versa loro è in crescita: nel 2017 ha superato quota 10 miliardi di euro.

Gli *Aufstocker*, entrando nel dettaglio, sono coloro che, secondo la definizione della *Bundesagentur für Arbeit*, ricevono, oltre all'indennità di disoccupazione (*ALG I*), anche il sussidio *ALG II (Hartz IV)*. Questo succede nei casi in cui l'indennità di disoccupazione non sia sufficiente a coprire il livello minimo di sussistenza o nel caso di lavoratori a basso reddito che non guadagnano più dei due terzi del salario medio o ancora nel caso di soggetti che ricevono una pensione insufficiente per non scendere al di sotto della soglia di povertà.

Ma dove sta esattamente la linea di demarcazione tra colui che percepisce un salario "normale" e chi, invece, un reddito basso, che

necessita di integrazione? Praticamente il *Jobcenter* calcola la differenza tra quanto il soggetto guadagna e quanto, invece, otterrebbe (considerando anche la *Bedarfgemeinschaft*), se fosse un destinatario dell'*Hartz IV*. Il calcolo, però, non è così semplice, in quanto è influenzato anche da fattori individuali del soggetto (quali lo stipendio, il suo patrimonio, ...).

L'aumento per l'*Aufstocker* mira a garantire che egli percepisca una somma comunque maggiore rispetto a quanto percepisce chi non ha un lavoro e questo dovrebbe essere assicurato attraverso la non imponibilità ai fini delle imposte del reddito percepito. Per agevolare la comprensione di tale concetto, viene riportato di seguito un semplice esempio.

Il soggetto X è un padre single che vive con un figlio di 11 anni (i due costituiscono, pertanto, una *Bedarfgemeinschaft*) e percepisce un reddito di euro 900 netti al mese. A questa somma va aggiunto il *Kindergeld*⁷, pari a euro 194, per un totale di euro 1.094 al mese.

Nel caso, però, il soggetto X dovesse percepire esclusivamente l'*ALG II*, si troverebbe di fronte alla seguente situazione:

euro 424 in base al *Regelbedarf*

euro 302 per il figlio

euro 50,88 12% di 424, in quanto single con un figlio di età superiore a sette anni (*Mehrbedarf*).

per un totale di euro 776,88.

A tale somma va aggiunto anche il contributo per il riscaldamento e l'alloggio, che ammonta a circa euro 550, per un sussidio totale di euro 1.326,88. Risulta, pertanto, una differenza, pari a euro 232,88, che il soggetto X non guadagna mensilmente, nonostante il lavoro a tempo pieno, rispetto a un destinatario dell'*Hartz IV*. Egli ha diritto, pertanto, a ricevere la differenza tra quanto guadagna col lavoro a tempo pieno e quanto, invece,

⁷ Il *Kindergeld* è un assegno genitoriale a cui hanno diritto tutti coloro che risiedono in Germania e hanno figli, naturali o adottivi, nipoti o bambini in affidamento che vivono nel loro stesso nucleo familiare. Non si tratta di un sussidio sociale: il solo requisito è di avere figli al di sotto dei 18 anni. Varia nell'ammontare a seconda del numero di figli.

ottiene un percettore di *Hartz IV*, nelle sue stesse condizioni, ma senza un lavoro.

I circa 1,2 milioni di *Aufstocker* in Germania vivono per lo più a Berlino, Amburgo e nella regione di Hannover. I maggiori settori in cui viene pagato il sussidio aggiuntivo allo stipendio sono il commercio al dettaglio, seguito dai lavori di gestione degli edifici (es.: custodi o addetti alle pulizie) e dalla gastronomia.

Il sussidio aggiuntivo di questi lavoratori a basso reddito è spesso molto criticato dai politici e dai contribuenti. Molti cittadini, infatti, sono infastiditi dalla regola per gli *Aufstocker-Hartz IV*, in quanto sono i contribuenti a finanziare gli stipendi che, in realtà, dovrebbero essere i datori di lavoro a pagare. Del resto, anche l'eventuale introduzione di un salario minimo non sempre risolverebbe il problema, in quanto non consentirebbe il superamento della soglia minima di sussistenza dei lavoratori a basso reddito. Per questo motivo è aperto un dibattito sulla necessità dell'introduzione di un salario minimo di sussistenza che dovrebbe essere corrisposto dal datore di lavoro, indipendentemente da qualsiasi altra variabile. Il reddito base è un progetto molto discusso, ma al momento attuale la sua ampia applicazione è ancora lontana dall'essere completa.

Il sistema delle sanzioni previste per chi non accetta un lavoro (spiega la sociologa Dorothee Spannagel) non fa che aumentare la quota degli *Aufstocker*: “Le persone non ricevono più l'*Hartz IV*, perché sono in cerca di un lavoro, ma perché devono incrementare il loro stipendio”.

Secondo la deputata del partito *die Linke*, Sabine Zimmermann, Presidente della Commissione Famiglia del *Bundestag*, si è rivelato un programma di “impoverimento di ampie fasce della popolazione”. Dalla risposta fornita a marzo del 2018 dal governo federale a un'interrogazione parlamentare della stessa Zimmermann, emerge che, dal 2007 al 2017, hanno ricevuto l'*Hartz IV* in totale 18,2 milioni di persone. Di queste, circa

5,5 milioni avevano meno di 15 anni. Alla luce di questi dati ci sono due ragioni che fanno pensare a un impoverimento della popolazione: una numerica (18 milioni di persone che hanno ricevuto il sussidio in 10 anni sono un'enormità) e una legata all'entità del sussidio, secondo la deputata, troppo bassa: "Le prestazioni non proteggono dalla povertà e non garantiscono una partecipazione adeguata alla società".

Una recente inchiesta del quotidiano *Berliner Zeitung*, mette in risalto anche l'esistenza della povertà dei figli dell'*Hartz IV*. Più di due milioni di bambini vivono in Germania sulla soglia della povertà: nei ghetti delle periferie, ma non solo. Un bambino su cinque, ad esempio, a Berlino vive in condizioni di povertà e non solo, appunto, nelle periferie. Tra i quartieri più colpiti dalla miseria figurerebbero anche Spandau, Mitte e Neukölln. Un'immagine che cozza violentemente contro chi designa la capitale tedesca come simbolo e punto di riferimento del *welfare* europeo e mondiale. Tuttavia il fenomeno non riguarda solo Berlino e i suoi sobborghi.

Secondo i più recenti dati statistici forniti dalla *Bundesagentur für Arbeit* e riportati dalla testata regionale *Passauer Neue Presse*, in tutto il territorio della Germania sempre più bambini vivono in "famiglie *Hartz IV*", ovvero che vivono con il sussidio sociale. Oltre 2 milioni di minori – il 15,1 per cento della popolazione totale – risultano essere cresciuti lo scorso anno in nuclei familiari che sbarcano il lunario grazie a trasferimenti di denaro di amici e parenti. E ad espedienti dei genitori che vanno ben oltre la legalità. Tutto questo non fa che riflettersi sulla salute psico-fisica dei piccoli tedeschi, con inevitabili gravi ripercussioni nel tessuto sociale.

«Per uno dei Paesi più ricchi del mondo è vergognoso che così tanti bambini soffrano a causa di problemi finanziari», ha dichiarato alla *Passauer Neue Presse* la stessa Zimmermann. Secondo la quale «Il Governo federale deve finalmente presentare un progetto efficace contro la povertà infantile. Maggiori benefici a favore dei bambini e l'introduzione di

un sistema indipendente di politiche sociali per la protezione dei minori sono ormai una priorità improrogabile».

La percentuale dei berlinesi a rischio di povertà è cresciuta nell'ultimo anno, nonostante la buona economia. Nel caso dei cittadini del Brandeburgo, invece, è diminuita, come l'Ufficio per le statistiche dei due Stati federali ha rilevato da un micro-censimento. Particolarmente vicini alla povertà sono i berlinesi dai 18 ai 24 anni. Quelli a rischio di povertà sono quelli che hanno meno del 60% del reddito medio. Questa cosiddetta mediana, in cui metà della popolazione riceve più o meno reddito, è a Berlino per le famiglie di una persona di 967 euro. Nel Brandeburgo di 959 euro. Il 17,4% dei berlinesi lo scorso anno era al di sotto di questa "soglia di rischio povertà", mentre nel 2014 tale percentuale era del 14,1. Nel caso degli abitanti del Brandeburgo si è al contrario passati da un valore del 13,4% al 13,1%.

Le associazioni attive nei servizi sociali, come la Caritas, chiedono da anni di aumentare l'assegno, in quanto lo considerano troppo basso per consentire ai beneficiari di condurre una vita dignitosa e per impedire che scivolino ai margini della società. Con gli anni, infatti, nel dibattito pubblico l'espressione "*Hartz IV*" ha finito per caricarsi di connotazioni profondamente negative ed è diventato quasi oggetto di stigmatizzazione per chi lo riceve.

Il suo reale impatto sul crollo della disoccupazione in Germania (2,2 milioni di senza lavoro a ottobre 2018, contro i circa 5 milioni del 2005) resta molto dibattuto. Secondo l'economista tedesca Dalia Marin del Centre for Economic Policy Research, la causa principale della ripresa economica tedesca degli ultimi anni non va cercata tanto nelle riforme del mercato del lavoro e dei sussidi sociali volute da Schröder, quanto, semmai, in un processo di decentralizzazione della contrattazione salariale e di aumento della competitività iniziato già a metà anni Novanta.

Per la *Paritätischer Wohlfahrtsverband*, la sigla che riunisce le associazioni attive nel sociale, l'*Hartz IV* è stato un flop, in quanto il 42% dei disoccupati di lungo periodo riceve il sussidio da oltre quattro anni e più di un milione addirittura dalla sua introduzione. L'obiettivo della riforma era consentire un rapido reinserimento dei disoccupati nel mondo del lavoro, ma, secondo la *Paritätischer Wohlfahrtsverband*, molti sono rimasti impigliati in un sistema dal quale non sono più usciti, per cui, a loro dire, *Hartz IV* è diventato un binario morto.

Sul funzionamento del sussidio l'ex responsabile di un *Jobcenter* e dal 2015 deputata di *Die Linke* nel parlamento di Amburgo, Inge Hannemann, ha scritto un libro dal titolo "*La dittatura di Hartz IV*". La Hannemann spiega come i *Jobcenter* abbiano il potere di decidere il destino delle persone che prendono il sussidio e porta a esempio la storia di uno studente di 15 anni, i cui genitori sono destinatari di *Hartz IV*, al quale è stato suggerito di smettere di studiare e iniziare a lavorare, di modo che il suo stipendio possa essere decurtato dal sussidio. Denuncia il fatto che il compito del *Jobcenter* dovrebbe essere quello di aiutare le persone a trovare lavoro o una formazione, ma il lavoro non c'è o spesso sono lavori da pochi euro l'ora.

Anche il sociologo tedesco Klaus Dörre, professore e ricercatore presso l'Università di Jena, esperto del mercato del lavoro, intervistato dal magazine austriaco *Kurier* in merito ai dati sul basso livello di disoccupazione in Germania e la loro correlazione con la riforma *Hartz IV*, mette in evidenza ancora una volta quelle che sono le caratteristiche principali della riforma del lavoro tedesco, presa come esempio da imitare per tutti i Paesi del Sud Europa (tra i quali anche l'Italia). Il suo giudizio è devastante. Egli afferma che il miracolo del lavoro tedesco (*Jobwunder*) ha un lato oscuro. Il calo della disoccupazione è raggiunto attraverso la crescita di un'occupazione sempre più precaria, in quanto mal pagata e scarsamente riconosciuta. La disoccupazione cala certamente, ma solo a

livello statistico, mentre la tendenza è, piuttosto, quella di una piena precarizzazione, anziché la piena occupazione.

Egli continua affermando che l'*Hartz IV* rappresenta a tutti gli effetti una misura che esercita una forte pressione sugli inoccupati, che vengono spinti ad accettare mansioni lavorative poco sicure, malpagate e scarsamente riconosciute. L'*Hartz IV*, a suo parere, non ha quasi nessuna influenza diretta sull'occupazione. Una parte importante in questa tendenza è da imputare al fatto che molti dei baby boomers (cioè i nati tra il 1946 e il 1964) stanno andando in pensione in questi anni. L'effetto *Hartz IV* è, invece, molto ridotto sullo zoccolo duro dei disoccupati e su quelli che lo sono da lungo tempo. Sugli anziani, invece, ha avuto un forte impatto. Le persone che usufruiscono del sostegno al reddito rimangono dipendenti più a lungo dell'assistenza sociale rispetto al passato. L'effetto non è sostenibile.

Non condivide, inoltre, una delle filosofie alla base dell'*Hartz IV*, ovvero che "qualsiasi lavoro è meglio di nessun lavoro", in quanto ritiene che un qualsiasi impiego di solito non è di lunga durata. Al contrario, si torna rapidamente a dipendere dal sostegno al reddito. Se questa dinamica si protrae per un lungo periodo e lo status sociale non migliora, vi è inevitabilmente un effetto sulle persone che la subiscono. La precarizzazione del lavoro dequalifica, rende malati e porta alla rassegnazione, in quanto molto difficilmente si riesce ad uscirne. Più della metà di coloro che fanno il loro ingresso in *Hartz IV* erano già parte di questo sistema in precedenza. Si chiama mobilità circolare. La sensazione che si prova è simile a quella di correre su una ruota per criceti: quanto più a lungo dura la corsa, più energie si bruciano, ci si ammala e si perde la motivazione. Le persone finiscono per rassegnarsi e per loro diventa sempre più difficile ricominciare a lavorare: proprio ciò che l'*Hartz IV* voleva prevenire.

Una persona che riceve *Hartz IV* non è pienamente riconosciuta dai cittadini di questa società, continua Dörre, ma si trova sotto la costante

pressione di dover dimostrare di non essere un fannullone. In questo modo la disoccupazione è individualizzata e si alimenta lo stereotipo dannoso degli individui pigri e inadatti al lavoro. In un suo recente studio ha formulato questa riflessione in modo provocatorio: in Germania chi usufruisce dell'*Hartz IV* ha uno status simile a chi ha un colore scuro della pelle negli Stati Uniti. Chi è stato per lungo tempo fruitore dell'*Hartz IV* viene stigmatizzato e screditato, basti pensare alle candidature che è costretto a inviare. Nel contesto sociale sorgono pregiudizi che si riflettono sugli interessati, che, per vergogna, si muovono spesso solo tra le persone nella loro stessa situazione. Ciò non fa che indebolire ulteriormente le possibilità di rientro sul mercato del lavoro. Certo, a differenza del colore della pelle scura, lo status indotto dall'*Hartz IV* è modificabile. Riuscirci, tuttavia, è estremamente difficile, perché prima di tutto bisogna combattere contro il pregiudizio e l'esclusione sociale. Non è certo con lo smantellamento dello stato sociale, conclude, che si alimenta automaticamente la motivazione alla ricerca di un lavoro. La diminuzione dello stato sociale conduce alla diminuzione del livello dei salari. E, quando i salari sono troppo bassi per sopravvivere, molti sono costretti a sostenersi con il reddito minimo. In generale, ci si trova di fronte a un problema strutturale: non si riesce a creare sufficiente lavoro di qualità. Egli ritiene che sia decisamente problematico individualizzare e polarizzare la disoccupazione, in quanto ciò conduce inevitabilmente a forti divisioni sociali.

Non manca, però, chi difende questo ammortizzatore sociale, come il presidente della *Bundesagentur für Arbeit*, Detlef Scheele, il quale afferma che dal 2007 il numero dei disoccupati di lungo periodo è sceso del 40% e da allora i percettori del sussidio sono diminuiti del 17%. Egli è d'accordo sul fatto che il sistema debba essere riformato, ma senza abolire le sanzioni.

Pochi mesi fa il ministro della sanità, Jens Spahn, candidato alla guida della CDU al congresso di dicembre, ha sollevato accese polemiche,

sostenendo che “L’*Hartz IV* non significa povertà, ma è la risposta alla povertà” e che con l’*Hartz IV* “ognuno ha ciò di cui ha bisogno per vivere”.

3.3 Le possibili soluzioni

In Germania c’è chi caldeggia l’introduzione di un reddito di base incondizionato, una forma di sussidio sottoposto esclusivamente al requisito della cittadinanza, che garantirebbe a tutti i tedeschi una somma fissa dalla nascita alla morte. Non sono molti i Paesi al mondo a prevedere una tale misura: il caso più conosciuto è quello dell’Alaska, a cui si aggiunge l’esperimento avviato dalla Finlandia nel 2017 riguardante 2.000 cittadini. Esistono diversi modelli di attuazione del reddito di cittadinanza, in molti dei quali il sussidio ammonterebbe a circa mille euro mensili e le altre prestazioni sociali come l’*Hartz IV* verrebbero abolite. Qualora si avviasse un rapporto lavorativo, verrebbe erogata soltanto la differenza rispetto al proprio salario.

Come riportato dal quotidiano tedesco *Die Welt*, la maggioranza dei partiti tedeschi, a prescindere dallo schieramento, si è detta scettica rispetto all’introduzione di un reddito di cittadinanza. La CDU ha sottolineato l’irrealizzabilità della misura, poiché sfocerebbe per molti in un rifiuto del lavoro e lo Stato perderebbe consistenti entrate. Secondo la cancelliera Merkel, allo stato sociale spetta intervenire soltanto in caso di necessità. La SPD teme, invece, che le aziende diminuirebbero i salari dei propri dipendenti e i cittadini subordinati ad alte prestazioni sociali, come per esempio i disabili, verrebbero svantaggiati. Anche FDP e AfD sono contrari, mentre all’interno di Verdi e *Die Linke* ci sono diverse correnti di pensiero.

Il sindaco di Berlino, Michael Müller (SPD), ha presentato una proposta di reddito di base sociale, che differisce dal reddito di cittadinanza incondizionato, poiché l’erogazione di tale sussidio è vincolata all’esercizio di una professione di pubblica utilità offerta dallo Stato ai cittadini

disoccupati, retribuita secondo la legge del salario minimo (1.500 euro lordi circa per un tempo pieno) e soggetta al versamento di contributi previdenziali. Si tratta di un progetto pilota, della durata di cinque anni, che dovrebbe interessare inizialmente 1.000 attuali beneficiari di *Hartz IV*, che riceveranno, al posto del sussidio, un reddito di base sociale e non è previsto alcun contributo finanziario da parte della *Bundesagentur für Arbeit*. L'accordo è facoltativo e, in caso di rifiuto, il destinatario di *Hartz IV* non andrebbe incontro ad alcun tipo di sanzione. Si tratta di posti di lavoro a tempo pieno e indeterminato, che fino a quel momento non sono mai stati retribuiti o sono vacanti. "Nessun posto di lavoro verrebbe sostituito" ha dichiarato Müller, sottolineando, invece, l'utilità delle professioni, che verrebbero offerte sia per il singolo che per la comunità. "Le persone rimaste escluse dal mercato del lavoro moderno e digitalizzato potrebbero integrarsi meglio rispetto a quanto riescono a fare con l'attuale sussidio *Hartz IV*", sottolinea il sindaco. Tra le attività previste ci sarebbero lo smaltimento dei rifiuti ingombranti, la pulizia di parchi pubblici, la cura di aree verdi, ma anche servizi di accompagnamento per anziani e di baby sitting. Chi rifiutasse le attività previste non potrebbe percepire il "reddito sociale" e avrebbe soltanto diritto al sussidio sociale del tipo *Hartz IV*. Un gruppo di lavoro sta attualmente ideando circa un'ottantina di lavori diversi in Comuni, Aziende municipalizzate e Organizzazioni senza scopo di lucro. In questo modo non vengono sostituiti posti di lavoro già esistenti. Il gruppo di lavoro, come riferito anche dal *Berliner Zeitung*, sta lavorando al progetto, che dovrebbe essere pronto entro la fine del mese di febbraio. È previsto che possano essere destinatarie del progetto circa 40.000 persone, ma inizialmente verrà sperimentato solo su 1.000: condizione necessaria è che si tratti di disoccupati di lunga data, da almeno sette anni e più. È previsto, poi, un secondo gruppo di persone che potrebbe aspirare ai nuovi posti di lavoro, che siano disoccupate da almeno due anni. Il salario dovrebbe basarsi sull'importo minimo del *Land*, che probabilmente verrà

innalzato a 10,50 euro. Il progetto dovrebbe essere avviato nella seconda metà del 2019. Secondo un calcolo dell'Istituto Tedesco di Ricerca Economica (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - DIW*), l'impiego di 100.000 disoccupati alle condizioni sopra riportate costerebbe allo Stato circa 500 milioni di euro.

Le reazioni alla proposta di Müller sono contrastanti. C'è chi, come l'economista Rudolf Hickel dell'Università di Brema, trova brillante l'idea del sindaco, soprattutto per la dignità che si riuscirebbe a garantire ai disoccupati coinvolti attraverso l'assegnazione di lavori adeguati alle rispettive qualificazioni. C'è, però, anche chi vede nella proposta soltanto un tentativo dello Stato di reclutare forza lavoro economica, come sostiene, ad esempio, Michael Bohmeyer, fondatore dell'associazione *Mein (bedingungsloses) Grundeinkommen* (Il mio reddito di base incondizionato). Il ricercatore Christoph Butterwegge denuncia, inoltre, il pericolo che i percettori di tale reddito vengano "additati" dal personale regolare che svolgerebbe le medesime mansioni.

Andrea Nahles, la leader dei socialdemocratici tedeschi (SPD), chiede che *Hartz IV* venga sostituito con un sussidio per i cittadini. Ne fa uno dei cavalli di battaglia per la campagna elettorale. In un articolo pubblicato a novembre 2018 nel *Frankfurter Allgemeine Zeitung* ha proposto una riforma dell'*Hartz IV* in cui i criteri per l'erogazione dell'assegno siano ben più morbidi, eliminando in sostanza le sanzioni e riducendo notevolmente gli obblighi e le prestazioni imposte ai beneficiari.

Una proposta non del tutto dissimile da quella del verde Habeck, secondo il quale la nuova "assicurazione di garanzia" (così da lui definita, *Garantiesicherung*) non pretenderà da chi ne usufruisce di doversi sottoporre per forza agli interrogatori dei *Jobcenter*, così come anche la riqualificazione professionale dovrebbe diventare facoltativa. Egli propone di sostituire le sanzioni con un sistema di incentivi per chi frequenta gli aggiornamenti o accetta i lavori dei centri per l'impiego. Ma senza più

vincoli, non si può accettare tutto. Egli afferma che nei prossimi anni il mercato del lavoro vivrà una trasformazione molto dinamica e, di conseguenza, le tutele dello stato sociale devono essere rinnovate. Stimolare alla ricerca di nuovo lavoro, anziché punire, è il principio. Una specie di "Hartz dal volto umano". Un cambiamento, sottolinea Habeck, che si rende necessario per rispondere a una società sempre più insicura. Egli sa di colpire un punto delicato del dibattito pubblico in Germania. Non a caso è un tema sul quale i Verdi sfidano i socialdemocratici.

Dopo i Verdi e la SPD, anche la Federazione Tedesca dei Sindacati (*Deutsche Gewerkschaftsbund - DGB*) è a favore di una riforma globale del sistema *Hartz IV*. Sulla base dei dati del 2017 i sindacati prevedono che almeno 200.000 persone all'anno trarrebbero beneficio dalla loro proposta. Lo scorso anno 370.000 disoccupati sono scivolati dal sussidio di disoccupazione (*ALG I*) più alto al sussidio *Hartz IV*, nonostante la continua carenza di lavoratori qualificati e la buona situazione economica: 220.000 di loro potevano vantare più di dieci anni di occupazione. Secondo il modello della Federazione dei Sindacati, per esempio, una persona al di sotto dei 50 anni riceverebbe l'*ALG I* per almeno 17 e per un massimo di 29 mesi. Chi ha meno di 50 anni e ha lavorato per almeno 20 anni potrebbe contare su entrate di appena due anni. E chiunque perda il lavoro all'età di 55 anni e dopo 30 anni di attività riceverà l'*ALG I* per 33 mesi. Anche coloro che sono prossimi alla pensione e hanno problemi di salute riceveranno l'indennità di disoccupazione più a lungo di prima. Per garantire, inoltre, che le donne non siano svantaggiate, i periodi di congedo parentale e quelli durante i quali si prendono cura dei propri congiunti, dovrebbero essere trattati come periodi di occupazione. L'*ALG I* ritengono debba essere aumentata a un importo minimo di 850 euro: i beneficiari principali di questa misura sarebbero le donne che hanno lavorato per lungo tempo in part-time e il cui sussidio di disoccupazione è spesso più basso. I sindacati stanno valutando anche una misura che consenta di non scivolare

nell'*Hartz IV*, ovvero il pagamento di un'indennità di disoccupazione pari al 58% dell'ultimo stipendio netto per un periodo di ulteriori due anni.

Propongono, inoltre, di rivedere e ridefinire completamente le *Regelsätze* di *Hartz IV*, riformulandole e aumentandone gli importi. A questo fine propongono che una commissione di esperti, composta da scienziati, rappresentanti delle parti sociali di entrambe i sessi, le associazioni assistenziali e le organizzazioni di categoria, stabilisca gli importi e li regolamenti. Per quanto riguarda le attuali sanzioni, i sindacati ritengono che debbano essere abolite.

Non tutti la pensano allo stesso modo. Il capo dei liberali, infatti, Christian Lindner, attacca duramente Habeck, affermando che "il leader dei Verdi vuole 30 milioni di euro in nuove tasse per darli a quelli che non vogliono lavorare".

Tutte le idee per una "riforma della riforma" vengono duramente osteggiate anche dal ministro del Lavoro e degli Affari Sociali Hubertus Heil, secondo il quale si tratta di proposte molto pericolose che danneggiano il futuro del Paese: la Germania, afferma, è un paese forte e prospero. Il suo welfare e la sua economia sociale di mercato lo rendono anche un paese vivibile. Secondo Heil, economia sociale di mercato significa che tutti devono ricevere un'opportunità di partecipazione nel mercato del lavoro e nella società. E che la comunità interviene quando qualcuno è privato di questa possibilità a causa di un infortunio, di una malattia, di una disabilità o dell'età. È su questo principio di solidarietà che si fondano i regimi di sicurezza sociale in Germania. È per questo che molti uomini e donne lavorano ogni giorno. Il successo economico e la sicurezza sociale, infatti, non sono contrapposti, ma interdipendenti. Anche se oggi l'economia della Germania, continua Heil, è fiorente, la sicurezza sociale deve continuare ad evolvere per permettere di reagire agli sviluppi in corso e di tenere il passo con le sfide del futuro. Le modalità di lavoro e le situazioni della vita cambiano. La digitalizzazione sta operando

trasformazioni profonde del mondo del lavoro. Egli è fermamente convinto che ogni cambiamento comporti anche delle opportunità e, se colte, si può governare il progresso tecnico in modo tale che sia accompagnato anche da un progresso sociale di cui tutti possano essere partecipi. E, a suo parere, oggi la Germania può fare pieno affidamento sui propri regimi di sicurezza sociale. E afferma di impegnarsi personalmente, affinché anche in futuro in Germania si possa continuare a contare su uno stato sociale forte.

Sull'altro fronte, il segretario generale della Spd, Lars Klingbeil, risponde accusando i cristiano-democratici di essere "insensatamente attaccati al passato: il mercato del lavoro dal 2003 a oggi è cambiato radicalmente, la digitalizzazione ci impone un nuovo welfare in grado di portare maggiore sicurezza alle persone in questi tempi di grandi cambiamenti".

Anche le Nazioni Unite criticano il sistema *Hartz IV*. Ogni anno l'Alto Commissariato per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite verifica il rispetto da parte di tutti gli Stati membri del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, che anche la Germania ha sottoscritto nel 1966. Il Patto prevede diritti quali la parità di trattamento tra uomo e donna, il diritto a un equo salario e, appunto, il diritto alla sicurezza sociale. Nell'ultimo rapporto le Nazioni Unite esprimono preoccupazione in più punti nei confronti del sistema *Hartz IV*. In particolare il Comitato teme che il sostegno al reddito di base della Germania non sia sufficiente a garantire ai beneficiari e alle loro famiglie un livello di vita adeguato. Non condivide il metodo di calcolo del *Regelsatz* e la circostanza che alcuni costi essenziali siano da esso esclusi. Preoccupano, inoltre, le sanzioni comminate per violazione degli obblighi, in particolare quelle nei confronti dei giovani. Le Nazioni Unite consigliano, pertanto, di rivedere il *Regelsatz* e di correggere il sistema sanzionatorio.

Una speranza in più per far fronte all'impoverimento viene dal prossimo Congresso dedicato alla povertà e alla salute – il "*Kongress Armut*

und Gesundheit" – che si svolgerà dal 14 al 15 marzo 2019, presso la *Technische Universität* di Berlino. Verranno presi in considerazione diversi tipi di problematiche: dagli asili nido alle tematiche riguardanti l'inclusione, passando per le politiche sanitarie e abitative, per finire a un'analisi accurata dei problemi riguardanti il mondo del lavoro nei suoi diversi aspetti. Tutti temi che verranno esaminati uno ad uno nel dettaglio da esperti di ciascun settore, secondo il significativo slogan "*Politik macht Gesundheit*" (la Politica fa la Salute).

Zusammenfassung

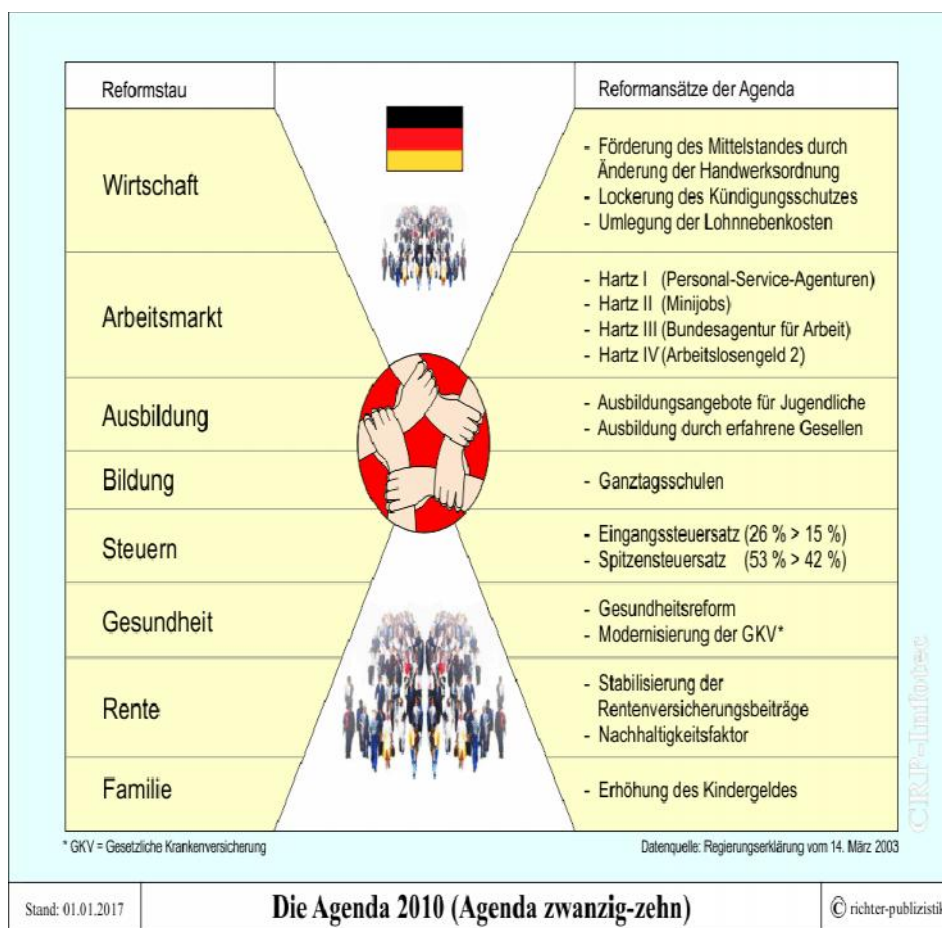
Das deutsche System der Sozialversicherungen ist bereits vor über hundert Jahren vom Staat aufgebaut worden. Der damalige Reichskanzler Otto von Bismarck versuchte sowohl mit Verboten, den Sozialistengesetzen von 1878 (Verbot der damaligen sozialdemokratischen Partei), als auch mit sozialen Zugeständnissen, der erstarkenden sozialistischen Arbeiterbewegung den Wind aus den Segeln zu nehmen. Bereits 1883 wurde die Krankenversicherung, ein Jahr später die Unfallversicherung und 1889 die Invalidenversicherung (Arbeiterrentenversicherung) eingeführt.

Das Prinzip war recht einfach: Arbeitnehmer und Unternehmen sind per Gesetz verpflichtet, einen bestimmten Betrag in eine Kasse zu zahlen, Bedürftige erhalten dann z.B. im Krankheitsfall die notwendige medizinische Unterstützung, im Falle der Arbeitslosigkeit Arbeitslosengeld. Angespart wird bei diesem System nichts. Einnahmen werden für sofort für laufende Ausgaben verwendet.

Dieses so genannte Solidaritätsprinzip funktionierte in den letzten einhundert Jahren mehr oder weniger gut. Doch durch grundlegende gesellschaftliche Entwicklungen insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten kam dieses System immer weiter in Schwierigkeiten. Zunächst verschob sich die nach dem Alter geordnete Bevölkerungsverteilung, die so genannte Alterspyramide, immer weiter zugunsten der älteren, nicht mehr arbeitenden Menschen. Damit steigen zunehmend die Ausgaben der Rentenversicherer.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts befand sich Deutschland in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation. Im Zuge dessen stieg die Arbeitslosigkeit von einem hohen Niveau noch weiter. Zudem erschütterte der "Vermittlungsskandal" das Vertrauen in die damalige Bundesanstalt für Arbeit. Das Land galt als "kranker Mann Europas" und war

reformbedürftig. Vor diesem Hintergrund verkündete der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder in seiner Regierungserklärung am 14. März 2003 die "Agenda 2010". Im Zentrum standen umfassende Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt und das deutsche Sozialsystem. Als Ziele nannte er insbesondere die "Verbesserung der Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und für mehr Beschäftigung" sowie den "Umbau des Sozialstaats und seine Erneuerung". Bis 2005 wurde die Agenda 2010 von der rot-grünen Bundesregierung weitgehend umgesetzt. Integraler Bestandteil waren die "Hartz-Reformen", die erhebliche Veränderungen im Arbeitsrecht, bei der Gewährung von Lohnersatz- und Sozialleistungen und in der Bereitstellung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen brachten.



Unter dem Stichwort des "Förderns und Forderns" wurden die Zumutbarkeitskriterien verschärft. Empfänger der Grundsicherung müssen seitdem jede Beschäftigung akzeptieren, die ihnen von der Bundesagentur für Arbeit (BA) angeboten wird. Das Ziel des Aktivierungsansatzes bestand vor allem darin, Arbeitslose schneller und effektiver in Arbeit zu bringen. Erreichen wollte man dies durch ein verändertes Suchverhalten, eine höhere Konzessionsbereitschaft und eine striktere Erwerbsorientierung der Arbeitslosen.

Die Hartz-Reformen hatten sowohl eine effizientere Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland als auch die Reformierung der staatlichen Arbeitsvermittlung zum Ziel. Grundlage für die Hartz-Gesetze waren Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter dem Vorsitz des derzeitigen VW-Vorstandsmitglieds Peter Hartz. Nach der Bundestagswahl 2002 hat die Bundesregierung diese Vorschläge als Einzelgesetze (Hartz I bis IV) eingebracht. Idee der Reformen war, mit Hilfe grundsätzlicher technischer wie organisatorischer Verbesserungen der Arbeitsvermittlung jeden zu befähigen, seinen Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu bestreiten. Die Reformbestandteile im Einzelnen:

Hartz 1

Hartz 1 trat am 1. Januar 2003 in Kraft. Durch Hartz 1, dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, wurde das Instrument "Zeitarbeit" auf dem Arbeitsmarkt gestärkt. Zeitarbeitsfirmen bekamen beispielsweise das Recht, Arbeitnehmer für bestimmte Jobs in Unternehmen einzustellen und ihnen nach Beendigung dieser Jobs auch wieder zu kündigen. Eine spätere Wiedereinstellung desselben Arbeitnehmers wurde ermöglicht. Damals entstanden auch die vom Arbeitsamt eingerichteten Personal-Service-Agenturen. Sie sind Zeitarbeitsagenturen, die ausschließlich zur Vermittlung von Arbeitslosen

als Zeitarbeiter in Unternehmen dienen. Gleichzeitig wurde der Bildungsgutschein eingeführt, mit dem Arbeitsvermittler Weiterbildungen von Arbeitssuchenden fördern können. Arbeitssuchende haben jedoch kein Anrecht auf solch einen Gutschein: Es liegt vielmehr im Ermesse des Jobvermittlers, einen Bildungsgutschein zu vergeben.

Hartz 2

Hartz 2 trat am 1. April 2003 in Kraft. Mit Hartz 2 wurde die so genannte Ich-AG eingeführt, eine Regelung, die Arbeitslosen den Einstieg in die Selbstständigkeit erleichtern sollte. Mittlerweile wurde die Ich-AG vom Gründungszuschuss abgelöst. Hartz 2 schaffte auch neue Grundlagen für geringfügige und kurzfristige Beschäftigungen, die so genannten Minijobs, sowie für Midijobs, bei denen die Bezahlung im Übergangsbereich zwischen Minijob und regulären Teilzeit- oder Vollzeitstellen liegt. Schließlich wurden die Jobcenter als weiteres Instrument auf dem Arbeitsmarkt etabliert. Träger der Jobcenter sind heute zumeist die Arbeitsagenturen und die Sozialhilfeträger. Die Jobcenter stellen persönliche Betreuer für ALG II – Bezieher und haben das Ziel, Betreute möglichst schnell wieder in den Ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Als Erster Arbeitsmarkt wird derjenige definiert, auf dem Arbeitsverhältnisse ohne staatliche Zuschüsse oder finanzielle Eingliederungshilfen zustande kommen.

Hartz 3

Hartz 3 wurde am 1. Januar 2004 etabliert. Die Bundesanstalt für Arbeit wurde umstrukturiert und umbenannt in Bundesagentur für Arbeit, mit einer dreigliedrigen Struktur aus Zentrale, Regionaldirektionen und örtlichen Agenturen für Arbeit umgebaut. Mit den Agenturen werden Ziele vereinbart, die das Steuerungssystem der zentralen Weisungen ablösen. Für das Erreichen der Ziele sind die Agenturen verantwortlich. Hauptziel der

Umstrukturierung war es, Effektivität und Kundenorientierung der Behörde zu steigern und die Verwaltung zu straffen.

Jobcenter: aus den bisherigen Arbeitsämtern werden Jobcenter, deren Aufgabe vorrangig in der effizienten und raschen Vermittlung der Stellensuchenden besteht. Sie sollen die Arbeitslosen motivieren, fördern und fordern.

Hartz 4

Das Arbeitslosengeld II (ALG II) stellt die Grundsicherungsleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB II dar und wurde durch das Hartz-IV-Gesetz am 1. Januar 2005 mit der Zusammenlegung der ehemaligen Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe neu geschaffen. Das ALG II können alle erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen im Alter von 15 Jahren bis zur gesetzlich festgelegten Altersgrenze von 65 Jahren erhalten. Nicht erwerbsfähige Leistungsbedürftige erhalten Sozialgeld, wenn in ihrer Bedarfsgemeinschaft mindestens ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger lebt. Arbeitslosengeld II und Sozialgeld sind Leistungen nach dem SGB II, die eine Grundsicherung des Lebensunterhaltes gewährleisten sollen. Eine Bedarfsgemeinschaft bzw. Haushaltsgemeinschaft ist eine Gemeinschaft aller in einem Haushalt lebender Personen. Dabei zählen zu einer Bedarfsgemeinschaft: Erwerbsfähige Hilfebedürftige, im Haushalt lebende Eltern, Alleinerziehende von Minderjährigen, Partner (Ehegatten, Lebenspartner, Partner in eheähnlicher Gemeinschaft), Minderjährige Kinder, die im Haushalt des Betroffenen selbst oder des Partners leben. Sie zählen nicht zur Bedarfsgemeinschaft, wenn ihr eigenes Einkommen oder Vermögen zur Sicherung des Lebensunterhaltes ausreicht.

Die gesamten Leistungen des Arbeitslosengeldes II basieren auf dem Regelbedarf nach § 20 SGB II (Eck-Regelsatz von 424€ ab 01.01.2019). Ausgehend von diesem Regelbedarf werden auch alle anderen Leistungen

berechnet, beispielsweise der Mehrbedarf für besondere Situationen. Minderjährige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft erhalten das Sozialgeld nach § 23 SGB II, wie unten beschrieben.

Hartz IV Regelsatz 2019 - das ist in 424 € enthalten neuer Regelsatz ab 2019



Der Regelsatz deckt den laufenden und einmaligen Bedarf für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Strom (ohne Heizung) und für die Bedürfnisse des täglichen Lebens sowie in vertretbarem Umfang auch für Beziehungen zur Umwelt und die Teilnahme am kulturellen Leben.

Zusätzlich werden Kosten für Unterkunft und Heizung gezahlt.

Mehrbedarfe werden dann von den Jobcentern auf Antrag bezahlt, wenn Hilfebedürftige Aufwendungen haben, die vom Regelsatz nicht gedeckt sind. Beispielsweise bei Schwangerschaft, Alleinerziehenden, aus gesundheitlichen Gründen spezielle Kosten etc.

Da es sich bei jeder Entscheidung zu einem Hartz IV Antrag um einen Verwaltungsakt des Jobcenters der Agentur für Arbeit handelt, ergeht ein schriftlicher Bescheid. Entscheidungen ergehen entweder als Bewilligungsbescheid (auch teilweise) oder als Ablehnungsbescheid. Diesen gilt es vom antragstellenden Leistungsempfänger genau zu prüfen. Dieser Hartz 4 Bescheid muss zwingend über eine Rechtsbehelfsbelehrung verfügen, aus welcher zu entnehmen ist, welche Schritte (Rechtsbehelfe) in welcher Frist zu machen sind, wenn der Bescheid nicht in Ordnung ist. Wenn der Bescheid in Ordnung ist, muss nichts weiter veranlasst werden. Ansonsten steht dem Leistungsbezieher das Rechtsbehelfsverfahren als Möglichkeit der Wehr gegen den Hartz IV Bescheid zur Verfügung.

Verstößt der ALG II-Bezieher gegen bestimmte Pflichten, muss er mit der Verhängung von Sanktionen (Strafmaßnahmen) rechnen. Das Gesetz hält in § 31 SGB II einen ganzen Katalog von infrage kommenden Sanktionsmitteln bereit. Sie richten sich nach der Art und Schwere der Pflichtverletzung, die dem Leistungsempfänger zur Last gelegt wird. Als Folge können sie zu Kürzungen der ALG II-Leistungen, aber auch zu ihrem völligen Ausschluss führen. Problematisch dabei ist, dass bereits die geringste Kürzung der Hartz IV Leistungen den Hilfebedürftigen unter das Existenzminimum setzt.

Andere Leistung ist der Ein-Euro Job, eine mit öffentlichen Mitteln geförderte Eingliederungsmaßnahme für Empfänger von Arbeitslosengeld II. Die Arbeitsgelegenheiten werden von den Arbeitsagenturen zur Verfügung gestellt, die von interessierten Anbietern eingeschaltet werden. Bei diesen nachfragenden Anbietern handelt es sich zumeist um kommunale Träger oder gemeinnützige Einrichtungen und Vereine, die für zeitlich begrenzte Tätigkeiten nach arbeitslosen Einsatzkräften suchen. Klassische Einsatzbereiche sind etwa Garten- und Pflegearbeiten in öffentlichen Grünanlagen und Parks, Reinigungs- und

Instandhaltungsarbeiten in Städten und Kommunen und gemeinnützige Tätigkeiten in der Alten-, Jugend- und Krankenhilfe. Die Arbeitszeit für einen Ein-Euro Job beträgt zwischen 15 und 30 Stunden in der Woche. Der Ein-Euro Jobber erzielt keinen Verdienst im eigentlichen Sinne. Er erhält für seine Arbeit vielmehr eine angemessene Entschädigung für seine Mehraufwendungen. Für die Höhe dieser Entschädigung fehlt es an gesetzliche Regelungen ebenso wie an gerichtlichen Urteilen. In der Praxis bewegt sich der Stundenlohn im Bereich zwischen einem und zwei Euro. Diese Werte entsprechen der Empfehlung des Bundesministeriums für Arbeit.

Hartz IV ist inzwischen keinesfalls mehr nur ein Fürsorgesystem für hilfebedürftige Arbeitslose, sondern in starkem Maße auch für Erwerbstätige, die von ihrem Arbeitseinkommen allein nicht leben können, die sogenannten "Aufstocker". "Aufstocken" ist seit der Einführung der Hartz-Reformen möglich. Die Architekten der Agenda 2010 waren der Meinung, dass es immer besser ist, zu arbeiten, auch wenn der Verdienst nicht zum Leben reicht.

Liberalen Ökonomen zufolge entstehen insbesondere für gering Qualifizierte über Niedriglöhne neue Jobs, weil die Schwelle für Unternehmen sie einzustellen sinkt. Gewerkschaften und andere Kritiker sind jedoch der Auffassung, dass viele Arbeitgeber das System ausnutzen und mit Blick auf den Staatszuschuss ihre Löhne senken.

Seit der Einführung ist die Arbeitsmarktreform umstritten. Während die einen auf das deutsche Jobwunder verweisen, kritisieren andere, dass Hartz IV ein Leben in Armut bedeute. Als Hartz IV eingeführt wurde, hatte die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland den Rekordwert von 4,86 Millionen im Jahr 2005 erreicht. Seitdem hat sich die Arbeitslosigkeit nahezu halbiert. Für den positiven Trend am Arbeitsmarkt machen Forscher die gute Konjunktur verantwortlich, aber auch die jahrelange

Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften. Welchen Anteil Hartz IV an der Entwicklung hat, ist umstritten.

Die Debatte über Reformen des Sozialstaates nimmt Fahrt auf. So besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass die aus Zeiten der Massenarbeitslosigkeit stammenden Hartz-IV-Gesetze mittlerweile ihre Schuldigkeit getan haben und nun angesichts einer in greifbarer Nähe liegenden Vollbeschäftigung durch eine neue Form des "Förderns und Forderns" abgelöst werden sollten.

Deutschland diskutiert leidenschaftlich über eine Reform von Hartz IV. Trotz des Job-Booms finden nach wie vor viele Langzeitarbeitslose nicht in ein Beschäftigungsverhältnis zurück. Mit einem Milliardenprogramm will Bundesarbeitsminister Hubertus Heil diese Menschen jetzt in einen "sozialen Arbeitsmarkt" integrieren. Doch wer profitiert am Ende von dieser Idee? Ist Hartz IV überhaupt noch zeitgemäß, oder wäre zum Beispiel die Einführung eines Grundeinkommens eine Alternative zum 15 Jahre alten Konzept des "Förderns und Forderns"?

Bereits im Jahr 2017 hatte Bürgermeister Müller vorgeschlagen, das Hartz-4-System durch staatlich finanzierte Arbeitsplätze in Form eines solidarischen Grundeinkommens zu ersetzen. Diese Idee soll nun in der Praxis erprobt werden, wie die Berliner Senatskanzlei der Berliner Zeitung mitteilte. In einem über fünf Jahre angelegten Pilotprojekt sollen 1000 unbefristete und versicherungspflichtige Vollzeitstellen für Langzeitarbeitslose geschaffen werden, die auf Mindestlohn- bzw. Tarifvertragsniveau vergütet werden sollen – also mit rund 1500 Euro brutto im Monat. Tätigkeiten sollen keine bestehenden Jobs gefährden.

Die Arbeitsplätze, die für ein solidarisches Grundeinkommen in Berlin entstehen sollen, werden bei Kommunen, kommunalen Unternehmen sowie gemeinnützigen Trägern entstehen. Denkbar sind Jobs als "Mobilitätsbegleiter" bei Bus und Bahn, als Hilfskraft im Besucherservice

oder auch als Unterstützung in der Pflege. Dabei handelt es sich um Berufe im Bereich der “erweiterten Daseinsvorsorge”.

Für ein solidarisches Grundeinkommen in Berlin sollen zusätzliche Jobs geschaffen werden. Das bedeutet auch, dass bestehende Beschäftigungen durch die neuen Arbeitskräfte nicht verdrängt werden. Finanziert werden soll das Grundeinkommen unter anderem durch Mittel des bundesweiten Teilhabechancengesetzes, welches von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil erarbeitet wurde und nun seine Verabschiedung im Bundestag erwartet. Solidarisches Grundeinkommen in Berlin: die Mobilität ist ein Bereich, in dem neue Jobs im Rahmen des Projekts entstehen könnten. So wird deutlich, dass die beiden Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sich nicht widersprechen sollen, sondern ein solidarisches Grundeinkommen für Berlin ergänzend zu bundesweiten Maßnahmen funktionieren müsse. Wen betreffen die neuen Arbeitsplätze? In erster Linie sind die Stellen für Langzeitarbeitslose gedacht, die schon sieben Jahre oder mehr arbeitslos sind. Eine zweite Gruppe, die die neuen Arbeitsplätze beanspruchen könnte, bilden Menschen, die mindestens zwei Jahre lang arbeitslos sind.

Einmal mehr ist das Hartz-4-System in den Mittelpunkt der politischen Debatte gerückt und wird nun in seiner Ganzheit infrage gestellt. Politiker sind unterschiedlicher Meinung. Könnte Hartz 4 nun abgeschafft oder nur reformiert werden? Die Diskussion ist auf viele Aspekte des Programms ausgeweitet. Dabei gerät die Berechnung der Bezüge in die Kritik, die von vielen Seiten als zu niedrig empfunden wird. Daneben kommen auch die Hartz-4-Sanktionen ins Kreuzfeuer. Sie seien besonders für junge Leistungsempfänger eine unnötige Belastung.

Die Debatte ist heftig und endet sicherlich nicht hier.

BIBLIOGRAFIA

- C. Brütt, *Workfare al Mindestsicherung, Von der Sozialhilfe zu Hartz IV*, 2011, transcript Verlag, Bielefeld
- M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, 2016, Ed. Laterza
- J. Möller, U. Walwei (Hg.), *Arbeitsmarkt kompakt, ASnalyse, Daten. Fakten*, 2017, IAB, W. Bertelsmann Verlag GmbH
- T. Raithel, T. Schlemmer, *Die Rückkehr der Arbeitslosigkeit. Die Bundesrepublik Deutschland im europäischen Kontext 1973 bis 1989*, 2009, R. Oldenbourg Verlag GmbH
- C. Saraceno, *Il welfare*, 2013, Ed. Il Mulino
- J-E. Schenkel, *Sozialversicherung und Grundgesetz*, 2008,
- S. Vagliotti, S. Vattai, *Welfare state – Parte I – Modelli di Welfare state in Europa*, IPL, 2014
- K. Vogler-Ludwig, N. Düll, B. Kriechel, *Arbeitsmarkt 2030 – Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter*, 2016, W. Bertelsmann Verlag GmbH
- G. W. Werner, W. Eichhorn, L. Friedrich, *Das Grundeinkommen*, 2012, Karlsruher Institut für Technologie
- M. Zoli, *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione Europea*, LUISS, 2004

Wörterbücher

- E. Bidoli, G. Cosciani, *Dizionario Italiano-Tedesco, Tedesco-Italiano*, Parte prima e Parte seconda, 1974, G.B. Paravia & C.
- DIT Paravia, *Il dizionario Tedesco-Italiano, Italiano-Tedesco*, 2009, Zanichelli, Bologna
- Duden *Deustches Universal-Wörterbuch*, 2006, Bibliographisches Institut, Mannheim

- PONS, *Kompaktwörterbuch Italienisch:/Italienisch-Deutsch/Deutsch-Italienisch*, 2014, Pons, Stuttgart

- *Vocabolario del diritto e dell'economia Italiano-Tedesco, Tedesco-Italiano*, 2009, Ed. Giuffrè, Milano

SITOGRAFIA

<https://www.anwalt.org>
<https://www.arbeitnehmerkammer.de>
<https://www.arbeitsagentur.de>
<https://www.bmas.de>
<http://www.bpb.de>
<https://daserste.ndr.de>
<https://www.destatis.de>
<https://www.deutschlandfunkkultur.de>
<https://www.diw.de>
<https://www.faz.net>
<https://www.fluter.de>
<https://www.hartziv.org>
<https://www.hartz4hilfthartz4.de>
<http://www.iab.de>
<https://www.lpb-bw.de>
<https://www.minijob-zentrale.de>
<http://www.spiegel.de>
<https://www.tagesspiegel.de>
<https://www.zeit.de>
www.z-sozialreform.de
<http://bancadati.anpalservizi.it>
<http://www.bollettinoadapt.it>
www.corriere.it
<https://www.dinamopress.it>
<http://www.eduscuola.it> - F. Oleari, L. Patacchia, L. Spizzichino, *Il Welfare in Europa: elementi per un confronto*, Fondazione Zancan
<http://europalavoro.lavoro.gov.it>

<http://www.europarl.europa.eu>
<https://gabriellagiudici.it>
<https://www.giornalettismo.com>
<http://www.ildeutschitalia.com>
www.ilgiornale.it
<http://www.ilsoleitaliano.com>
www.ilsole24ore.com
<https://www.indipendenti.eu>
www.italiaoggi.it
<https://www.lamiavitainvaligia.org>
www.larepubblica.it
<https://www.money.it>
<https://moodle.adaptland.it>
<http://www.novecento.org>
<http://www.regione.piemonte.it/polsoc/dwd/Mesturini.pdf>
<https://scenarieconomici.it>
www.treccani.it
<https://www.valigiablu.it>
<http://vocidallagermania.blogspot.com>
<http://vocidallestero.it>

Online-Wörterbücher

<http://www.duden.de>
<https://it.langenscheidt.com>
<http://it.pons.com/traduzione>