



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI**  
**“MARCO FANNO”**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA INTERNAZIONALE**  
*L-33 Classe delle lauree in SCIENZE ECONOMICHE*

Tesi di laurea

**Il mercato del lavoro tedesco e le riforme Hartz**  
*The German Labour Market and the Hartz Reforms*

Relatore: Prof.ssa Favaro Donata

Laureando: Marsiglio Alberto

Anno Accademico 2015-2016



## INDICE

|   |    |
|---|----|
| Introduzione.....   | 5  |
| 1. Il mercato del lavoro tedesco all'inizio del nuovo millennio e le prime riforme Hartz.....                                       | 7  |
| 1.1. Le problematiche del mercato del lavoro tedesco all'inizio del nuovo millennio....   | 7  |
| 1.2. Come si è arrivati alle riforme Hartz e i loro obiettivi.....  | 9  |
| 1.3. Analisi degli elementi chiave delle riforme Hartz.....   | 10 |
| 2. Analisi dell'efficacia delle prime tre riforme Hartz.....  | 15 |
| 2.1. Efficacia delle policy attive prima e dopo le riforme Hartz.....   | 15 |
| 2.2. Misure di attivazione dei disoccupati e confronti con i metodi precedenti.....   | 19 |
| 2.3. Tabella riassuntiva dell'efficacia delle riforme.....  | 22 |
| 3. La riforma Hartz IV e la rivoluzione del sistema dei sussidi. Valutazione complessiva delle riforme e cambiamenti necessari..... | 23 |
| 3.1. I contenuti della riforma Hartz 4. La revisione del sistema dei sussidi.....   | 23 |
| 3.2. Valutazione degli effetti delle riforme: aspetti positivi e negativi.....  | 25 |
| 3.3. Riforma chiama riforma: i cambiamenti necessari.....   | 27 |
| Conclusioni.....  | 29 |
| Bibliografia.....   | 31 |



## **Introduzione**

In un periodo come questo in cui si registrano elevati tassi di disoccupazione in tutti i paesi europei le riforme del mercato del lavoro acquistano un'importanza sempre maggiore. Anche la Germania, nel periodo tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000 dovette affrontare una fase molto difficile, segnata da un elevato tasso di disoccupazione a fronte di un budget pubblico sempre più ristretto.

Fu così che vennero ideate le riforme Hartz, chiamate così in onore del presidente della commissione che ha ideato il pacchetto. Sono considerate il più grande tentativo di riforma del welfare state tedesco e consistono in quattro riforme che sono state gradualmente implementate il 1° gennaio 2003, il 1° gennaio 2004 e il 1° gennaio 2005. La strategia delle riforme si divide in tre parti:

- a) Miglioramento del servizio di collocamento e delle policy attive.
- b) Realizzazione di un meccanismo di attivazione dei disoccupati.
- c) Deregolamentazione del mercato del lavoro per aumentare l'occupazione.

Per raggiungere questi obiettivi le riforme hanno radicalmente modernizzato l'organizzazione del servizio di pubblico impiego, modificando molte delle policy attive utilizzate fino ad allora e introducendone di nuove. Con le riforme Hartz vengono inoltre delineati i diritti e i doveri dei disoccupati e viene ridotta la protezione dell'occupazione ad alcuni segmenti del mercato del lavoro.

Per la prima volta nella storia del welfare state tedesco, inoltre, le riforme politiche vengono accompagnate da una completa valutazione scientifica condotta da più di 20 istituti di ricerca economica e sociologica per un totale di 100 ricerche effettuate sull'argomento.

In queste pagine ho voluto analizzare la situazione del mercato del lavoro tedesco, delineandone i cambiamenti che sono stati attuati per risollevare il paese dalla crisi economica in cui versava tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio. Parlerò delle riforme Hartz, descrivendole e analizzando in che modo alcune sono riuscite a raggiungere l'obiettivo prefissato mentre altre non ci sono riuscite, evidenziando in che modo esse possano essere migliorate.



## **1. Il mercato del lavoro tedesco all'inizio del nuovo millennio e le prime riforme Hartz**

### **1.1 Le problematiche del mercato del lavoro tedesco all'inizio del nuovo millennio**

Durante gli anni '90 la Germania ha dimostrato di non essere in grado di beneficiare della situazione economica favorevole a livello globale. Dal 1991 al 2003 il prodotto interno lordo tedesco è cresciuto appena del 18% a differenza di paesi come l'Olanda e il Regno Unito che hanno registrato crescita del 34% e del 35% durante lo stesso periodo. A causa del tasso di crescita molto contenuto il paese non era in grado di creare occupazione che addirittura diminuì con il tasso di disoccupazione che raggiunse un livello più alto che mai, ovvero il 9,6% in Germania Ovest e il 18,6% in Germania Est.

Le ripercussioni economiche della riunificazione hanno certamente contribuito alla performance economica non soddisfacente della Germania. Si assistette 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 era 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. I stringenti parametri imposti dal trattato di Maastricht, inoltre, hanno limitato 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 era caratterizzato da problemi strutturali. Andiamo ora ad analizzare le istituzioni del mercato del lavoro tedesco all'epoca presenti.

Il sussidio di disoccupazione obbligatorio è stato introdotto in Germania nel 1927. Dopo la Seconda Guerra Mondiale venne istituito un generoso sistema previdenziale finanziato da tasse e contributi. Le policy attive del mercato del lavoro vennero introdotte nel 1970 e, assieme alle policy passive, venivano amministrare dall'ufficio di collocamento federale. Al momento della loro introduzione le policy attive erano volte alla prevenzione piuttosto che a combattere la disoccupazione in quanto il livello occupazionale era molto elevato. Negli anni '90 invece giocarono un ruolo fondamentale per alleviare le conseguenze sociali del collasso dell'economia

della Germania Est. All'inizio i sussidi venivano concessi al fine di assicurare al disoccupato, durante il periodo di disoccupazione, il godimento di uno standard di vita comparabile a quello precedente ed è per questo che l'ammontare ricevuto dal sussidio dipendeva dal reddito percepito. L'indennità di disoccupazione, corrisposta per un periodo che andava da sei a trentadue mesi in base alla durata del precedente periodo di occupazione, ammontava al 67% dell'ultimo reddito (60% per chi non aveva figli) fino ad un tetto massimo di 4250 euro al mese. Il sussidio di disoccupazione invece veniva concesso alla fine del periodo coperto dall'indennità di disoccupazione senza limiti temporali e raggiungeva il 57% dell'ultimo reddito percepito (53% per chi era senza figli). Mentre l'indennità di disoccupazione era finanziata dai contributi versati dai lavoratori dipendenti e dagli imprenditori, il sussidio veniva finanziato mediante la tassazione e poteva essere integrato con l'assistenza sociale nel caso in cui il reddito familiare cadesse al di sotto di una certa soglia. A causa di questo sistema previdenziale molto generoso e dalla durata illimitata non veniva incentivato il reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro, specialmente per quanto riguarda i lavoratori low-skilled. Engels (2001) ha calcolato che una tipica famiglia con tre bambini sostenuta dall'assistenza sociale in Germania Ovest nei primi anni 2000 otteneva un reddito inferiore solo del 15,3% di quello di una famiglia monoreddito dove l'unico lavoratore era non specializzato. In Germania Est la differenza era ancora meno, solo dell'11,3%.

Rispetto a quelle degli altri paesi, le policy attive del mercato del lavoro tedesco erano caratterizzate da una lunga durata e da un elevato livello di spesa. I programmi più utilizzati erano formazione e creazione di posti di lavoro. Le misure che supportavano la diretta integrazione nell'impiego regolare giocavano un ruolo marginale. Le sanzioni per la bassa ricerca proattiva del lavoro erano raramente impiegate e, infine, l'assegnazione dei partecipanti ai programmi non era basata sull'accurata profilazione del cliente ma in base alle direttive fornite dagli assistenti sociali.

## **1.2 Come si è arrivati alle riforme Hartz e i loro obiettivi**

Con l'aumentare del tasso di disoccupazione durante tutti gli anni '90, il sistema di sicurezza sociale entrò in crisi e si avvicinò al collasso finanziario. Il sistema previdenziale veniva criticato sia dal mondo accademico che dal mondo politico in quanto non incentivava il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati, aumentando la disoccupazione di lungo termine. Gli studi condotti sull'efficacia delle politiche attive e del servizio di pubblico impiego hanno fatto emergere gravi effetti di lock-in e magre performance del periodo post-partecipazione ai programmi.

Nel 2002 il governo decise di reagire a seguito di uno scandalo che coinvolse l'ufficio di occupazione federale, accusato di truccare e gonfiare i dati sul reinserimento nel mondo del lavoro dei disoccupati, avviando una commissione di esperti indipendente, la "Commissione per i moderni servizi del mercato del lavoro" (Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), le cui raccomandazioni diedero vita alle riforme Hartz, inserite gradualmente dal 2002 al 2005. Queste riforme si ponevano tre obiettivi:

1. Aumento dell'efficienza e l'efficacia dei servizi del mercato del lavoro
2. Attivazione dei disoccupati
3. Promozione della domanda di lavoro attraverso la deregolamentazione del mercato

Queste riforme modificarono molte delle misure già esistenti, introducendone di nuove, aumentando la coordinazione degli assetti istituzionali coinvolti, soprattutto tra misure attive e passive. I maggiori cambiamenti si registrarono però per quanto riguarda il sistema previdenziale e il servizio di collocamento.

### **1.3 Analisi degli elementi chiave delle riforme Hartz**

#### **1. Aumento dell'efficienza e l'efficacia dei servizi del mercato del lavoro**

Il primo obiettivo delle riforme era quello di migliorare il servizio del pubblico l'impiego mediante l'introduzione di meccanismi di mercato e razionalizzando i servizi. La scelta dei programmi e dei partecipanti veniva attuata utilizzando il criterio di costo-efficienza.

In primo luogo il servizio del pubblico impiego venne modernizzato secondo lo stile di governance del New Public Management. Le riforme stabilivano risultati quantitativi da raggiungere studiati su misura per ogni ufficio del pubblico impiego locale, lasciando allo stesso tempo ampia discrezione nella scelta delle politiche da applicare. Gli uffici per l'impiego vennero trasformati in one-stop-centres orientati al cliente in grado di offrire una gamma di servizi che andavano dalla consulenza ai servizi sociali, includendo anche la concessione dei sussidi. Infine venne ridotto il lavoro a carico dell'assistenza sociale e ogni disoccupato cominciò ad essere assegnato ad uno specifico assistente.

In secondo luogo vennero introdotti i quasi markets, uno strumento ideato al fine di eliminare le relazioni inefficienti tra fornitori privati e management pubblico con l'obiettivo di migliorare la qualità del servizio offerto. La competizione tra il pubblico e il privato emergeva nel momento in cui il servizio di pubblico impiego non riusciva a reinserire il disoccupato nel mercato del lavoro dopo un periodo di disoccupazione di almeno 6 settimane in quanto, passato questo termine, egli poteva scegliere se continuare a farsi seguire dal servizio pubblico o se affidarsi ad un servizio di collocamento privato. I fornitori privati ricevevano dallo stato un pagamento forfettario una volta che il disoccupato veniva reinserito nel mercato del lavoro. L'esternalizzazione dei servizi di collocamento avveniva tramite il meccanismo dell'offerta pubblica, in maniera completa o parziale. Dal 2003 ogni ufficio per l'impiego locale dovette creare un'agenzia per il personale, o PSA, svolgente il compito di reinserire i disoccupati. Una PSA poteva essere creata dal settore pubblico oppure i suoi compiti potevano essere affidati ad un'agenzia interinale privata, la quale si occupa di fornire un lavoro temporaneo o definitivo ai disoccupati più difficili da collocare. Durante il periodo di inattività le PSA avevano il compito formare i lavoratori.

Infine, uno dei principali obiettivi delle riforme era quello di migliorare l'azione delle politiche attive e per farlo vennero migliorati i criteri utilizzati per l'assegnazione, associando i clienti a misure specifiche tramite profilazioni standardizzate. L'assistente sociale valutava le abilità del

disoccupato, le possibilità di reinserimento e gli eventuali problemi tramite un'intervista, inserendolo in uno dei quattro gruppi seguenti:

1. *Clienti di mercato*: clienti con le maggiori possibilità di trovare un impiego.
2. *Clienti per consulenza e attivazione*: clienti che necessitavano di sostegno nella ricerca del lavoro.
3. *Clienti per consulenza e supporto*: clienti che necessitavano di maggior sostegno e che probabilmente verranno affidati ad un programma.
4. *Clienti che necessitano di supervisione*: clienti con le minori possibilità di reinserimento e che necessitavano di maggiori attenzioni.

Ogni tipologia era associata ad uno specifico programma d'azione. Le policy attive venivano applicate solo per la seconda e la terza tipologia di clienti in quanto i "Clienti di mercato" si riteneva che non avessero bisogno di particolari misure per reinserirsi mentre la quarta tipologia, "Clienti che necessitano di supervisione", non trarrebbero sufficienti benefici dalla partecipazione ai programmi. Venne operata in questo modo una scrematura al fine di applicare le misure alle persone che registravano un 70% di probabilità di trovare un lavoro una volta finito il periodo di formazione. Di conseguenza, i programmi di formazione dovevano produrre un 70% di successi dai partecipanti al fine di essere adottati dalle agenzie del lavoro. Per quanto riguarda i disoccupati più difficili da reinserire, per preservarne le abilità lavorative venivano affidati a programmi per la creazione di posti pubblici.

I disoccupati venivano incentivati a cercare un'occupazione nel settore privato piuttosto che nel settore pubblico. L'idoneità alla concessione dell'indennità di disoccupazione non poteva inoltre essere ripristinata a lungo una volta finito il periodo di formazione. La spesa per le politiche attive venne così ridotta, riducendo il numero di partecipanti e la durata dei programmi, facendoli inoltre possibilmente partire durante il primo periodo di disoccupazione.

I risultati ottenuti da questi cambiamenti dello stato sociale tedesco sono stati sottoposti alla valutazione di più di venti istituti di ricerca economica e sociologica per un totale di più di cento ricerche sull'efficacia delle misure.

## **2. Attivazione dei disoccupati**

Il principio dei “diritti e doveri” era un elemento cardine delle riforme e determinava l’accesso dei disoccupati ai sussidi e alle politiche attive. L’indennità di tipo uno veniva concessa per il primo periodo di disoccupazione che poteva andare dai sei ai dodici mesi. In seguito il disoccupato riceveva una somma forfettaria chiamata indennità di tipo due. Le persone che non avevano versato alcun contributo ma che venivano giudicate in grado di lavorare ricevevano l’indennità di tipo due fin dall’inizio. L’indennità di tipo due non veniva concessa in base al reddito precedente ed era meno generosa dell’assistenza sociale. Solo coloro che, a causa di malattia o disabilità non venivano ritenuti in grado di lavorare, potevano ricevere i benefici dell’assistenza sociale da parte delle autorità locali e venivano esentati dai doveri.

Le riforme introducevano anche delle sanzioni che andavano a colpire i disoccupati che non si impegnavano nella ricerca proattiva di un lavoro. I disoccupati venivano obbligati ad accettare ogni lavoro per il quale erano ritenuti idonei ed entro una determinata distanza geografica. La disponibilità a lavorare e la partecipazione del disoccupato ai programmi di formazione determinavano l’entità del sussidio ricevuto.

In seguito alla profilazione, il passo successivo era dato dalla stesura di un piano d’azione individuale sancito in un accordo scritto che stabiliva i servizi che sarebbero stati forniti al disoccupato dal servizio di pubblico impiego e i doveri di ricerca proattiva di un’occupazione che gravavano invece sull’individuo. Coloro che non dimostravano di applicarsi in maniera appropriata erano soggetti a sanzioni che potevano comprendere la decurtazione del sussidio.

Questo set di riforme era fortemente orientato nei confronti dei disoccupati che cercavano di migliorare la propria situazione. Un esempio è dato dai sussidi alle start-up. L’indennità pagata per sei mesi era dello stesso ammontare dell’indennità di disoccupazione che si riceveva o che si avrebbe potuto ricevere più una somma forfettaria concessa come contributo di sicurezza sociale. Per approvare queste concessioni il business plan dell’azienda deve essere approvato dalla camera di commercio.

Le riforme hanno introdotto inoltre un altro genere di sussidio, il cosiddetto “Ich-AG”, fornito ai disoccupati che decidevano o di mettersi in proprio o di avviare un’attività. Aveva una durata massima di tre anni, fintantoché la persona non raggiungeva un reddito annuale di 25mila euro e ammontava a 600 euro mensili il primo anno, 360 il secondo e 240 il terzo.

Quando gli imprenditori assumevano persone con particolari difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro ricevevano delle sovvenzioni da parte dello stato che servivano a compensare l'impresa dalla presunta minor produttività di questo tipo di lavoratori. Le riforme Hartz stabilivano che questi sussidi dovessero avere una durata che andava dai 6 ai 24 mesi e non dovevano superare il 50% della remunerazione. Al fine di diminuire l'effetto di sostituzione, queste sovvenzioni non venivano rese disponibili qualora gli imprenditori avessero assunto i disoccupati negli ultimi quattro anni. Vennero inoltre introdotte particolari agevolazioni per l'assunzione di lavoratori con età superiore ai 55 anni in quanto i datori di lavoro ne venivano esentati dal pagamento dei contributi.

Le riforme non andavano a diminuire l'elevata tassazione marginale che gravava sulle persone che uscivano dal periodo di disoccupazione ma andavano ad introdurre particolari integrazioni salariali. Quando un disoccupato con età superiore ai 50 anni veniva assunto con uno stipendio inferiore rispetto a quello percepito nel lavoro precedente, lo stato interveniva fornendo un sussidio pari al 50% della differenza tra la vecchia e la nuova retribuzione.

Le riforme introducevano infine due nuove categorie di lavori: i "Minijobs" e i "Midijobs", ovvero lavori caratterizzati dal pagamento di minori contributi di sicurezza sociale. I primi erano lavori che generavano un reddito al di sotto dei 400 euro mensili e i lavoratori sono esentati dal pagamento dei contributi di sicurezza sociale mentre la seconda categoria, i "Midijobs", erano lavori che generavano un reddito tra i 400 e gli 800 euro mensili. Per questa tipologia di lavori i contributi di sicurezza sociale venivano pagati ad un tasso crescente, passando da zero contributi pagati per una retribuzione di 400 euro a una contribuzione piena pagata quando il reddito raggiungeva gli 800 euro mensili.

### **3. Deregolamentazione del mercato del lavoro**

La deregolamentazione del mercato del lavoro riguarda l'istituzione del lavoro temporaneo, la protezione dal licenziamento e la regolamentazione dei contratti a tempo determinato, mirando a permettere la crescita del settore del lavoro temporaneo, già di per sé in espansione. Il lavoro temporaneo era sottoposto ad una regolamentazione molto restrittiva fino al 1990 mentre in seguito si è assistito ad un gradualmente ammorbidimento della legge. Con le riforme Hartz le agenzie del lavoro devono garantire ugual trattamento e ugual remunerazione sia per i lavoratori

a termine che per i lavoratori a tempo indeterminato o la partecipazione ad un contratto collettivo tra sindacati e imprenditori, cosa che non è stata ancora fatta.

## **2. Analisi dell'efficacia delle prime tre riforme Hartz**

### **2.1 Efficacia delle policy attive prima e dopo le riforme Hartz**

Per lungo tempo la valutazione delle policy attive tedesche non è stata attuabile a causa della mancanza di dati idonei. I primi studi si basavano sul German Socio Economic Panel (GSOEP) o, per la Germania Est, sul Labour Market Monitor East e il loro principale inconveniente stava nel fatto che, a causa della piccola dimensione dei campioni presi in considerazione, contenevano poche osservazioni sui partecipanti alle policy. Per fare un esempio, il GSOEP era un'indagine condotta su un campione di 11mila famiglie mediante l'osservazione di variabili come occupazione, salario, salute e soddisfazione.

Solo verso la fine degli anni '90 il governo ha riconosciuto il bisogno di una precisa valutazione delle policy attive ed è stato raccolto un'enorme insieme di dati che permise di rilevare gli effetti a breve e a lungo termine delle policy. Molti degli studi di valutazione sulle riforme Hartz fanno uso di questo tipo di dati. Le prime valutazioni si concentrarono sulle misure di formazione e creazione di posti pubblici che a lungo furono le più importanti misure in termini di spesa e numero di partecipanti.

Gli interventi volti a migliorare efficienza ed efficacia delle policy attive già esistenti riguardano il servizio di inserimento, formazione e programmi di creazione di posti di lavoro.

#### **1. Servizio di inserimento**

Ci sono solo due studi riguardo all'efficienza del servizio di inserimento prima delle riforme.

Il DEA, basato sugli studi comparativi di Mosley (2003) mette a confronto l'efficienza relativa in termini di attività (numero di inserimenti nel mercato del lavoro in relazione agli input utilizzati) e di efficacia dei centri per l'impiego della Germania Ovest. L'analisi contiene anche la comparazione tra otto uffici per l'impiego ed evidenzia molte differenze in termini di efficienza delle diverse strutture. Gli autori suggerirono che, mediante mirate riforme del mercato del lavoro, l'efficienza media potesse essere aumentata del 19%.

Gli studi di Hujer (2005) si soffermavano sull'efficienza della ricerca del lavoro assistita nel periodo 2001-2002 nello stato federale di Hessen, in Germania Ovest. I centri per l'impiego locali offrivano corsi per migliorare la ricerca del lavoro, la scrittura del curriculum e delle

lettere di presentazione. In generale, anche se si registrarono effetti diversi in base ai gruppi analizzati, le misure non sembravano produrre effetti positivi.

Le riforme Hartz trasformarono i centri per l'impiego in one-stop-centres orientati al cliente e la loro efficacia venne stimata negli studi di WZB e infas nel 2005 attraverso un'analisi Difference-in-Difference. Questo confronto riguardava dieci uffici per l'impiego trasformati in one-stop-centres e dieci che non furono sottoposti ad alcun cambiamento. I risultati indicarono effetti positivi degli one-stop-centres, anche se non significativi. Questo risultato potrebbe essere dovuto al fatto che il campione analizzato era molto ristretto e il periodo di osservazione non si è protratto oltre i nove mesi. Gli effetti furono invece molto positivi in Germania Est, dove le condizioni del mercato del lavoro erano molto peggiori, con risultati migliori per gli uomini rispetto che per le donne. Vengono infine studiati i risultati dell'esternalizzazione dei servizi di collocamento da parte del settore pubblico in favore di agenzie interinali private utilizzando dati amministrativi integrati da sondaggi e interviste telefoniche. Per quanto riguarda i voucher messi a disposizione di coloro che non riuscivano a reinserirsi nel mercato del lavoro nel giro di sei mesi per permettergli di decidere se farsi seguire da centri per l'impiego pubblici o da agenzie interinali private, i risultati non mostrano alcun effetto significativo in quanto molte volte non venivano utilizzati. In Germania Est coloro che li utilizzavano rimanevano impiegati per un periodo minore rispetto a coloro che non li utilizzavano. Inoltre l'assegnamento alle PSA ha prodotto significativi effetti di lock-in che ritardano l'integrazione dei disoccupati nella regolare occupazione.

## **2. Formazione**

Le misure di formazione sono state valutate da numerosi studi, condotti in periodi diversi e focalizzati in maniera specifica o nella parte est o nella parte ovest del paese.

Per quanto riguarda i primi studi condotti in Germania Est i risultati si sono dimostrati misti in quanto alcuni studi evidenziavano effetti positivi, altri negativi, altri ancora mettevano in luce particolari difficoltà manifestate da determinati segmenti di mercato. Nel complesso divenne difficile formulare un giudizio sull'efficacia di questi programmi.

Gli studi più recenti invece presentavano risultati più attendibili e i principali sono stati quelli condotti da Lechner (2005) e da Fitzenberger-Speckesser (2005). Lechner, il cui studio utilizzò un'enorme quantità di dati che vanno dal 1993 al 2002, distingueva tra quattro tipi di

formazione: formazione corta (fino ai 6 mesi), formazione lunga (oltre 6 mesi), riqualificazione professionale e formazione in simulazioni d'impresa. Fitzenberger e Speckesser si focalizzarono invece sulla fornitura di specifiche skill professionali.

Tutti gli studi basati sui nuovi dati evidenziarono forti effetti di lock-in per quasi tutti i programmi di formazione. Gli effetti di breve termine sui partecipanti ai programmi di formazione furono negativi in quanto trovarono più difficoltà a reinserirsi nel mercato del lavoro rispetto a coloro che non vi parteciparono. Gli effetti di lungo periodo invece dipendevano da determinate variabili. Hujer, Thomsen e Zeiss (2004) non trovarono alcun effetto significativo nella formazione di breve e medio termine mentre per quanto riguarda la formazione di lungo periodo, sembrava provocare effetti negativi. Questo contrastava con i dati di Lechner (2005) e di Fitzenberger-Speckesser (2005) i quali sostenevano che, qualora vengano fornite delle formazioni specifiche, si manifestano risultati positivi nel lungo periodo.

I primi studi sui programmi di formazione in Germania Ovest rivelarono risultati misti: alcuni indicavano effetti positivi della formazione, altri negativi, altri ancora positivi solo nel breve termine. Gli studi più recenti, quelli di Klose-Bender (2000), utilizzarono una preliminare versione dei dati, Fitzenberger-Speckesser (2005), i quali utilizzavano a loro volta i dati del periodo 1993-1997 e Lechner (2004) che utilizzava i dati del periodo 1993-2002.

Gli studi condotti da Klose e Bender non trovarono alcun effetto positivo ma questo può essere spiegato dalla natura preliminare dei dati utilizzati. Fitzenberger e Speckesser invece evidenziarono gravi effetti di lock-in riguardo alla formazione di breve termine mentre invece effetti positivi se la formazione è specifica e di lungo termine. I dati di Lechner suggerivano che la formazione di breve termine avesse effetti positivi sul tasso di disoccupazione nel breve periodo e, insieme alla riqualificazione professionale, generasse effetti positivi nel lungo periodo. Effetti positivi della formazione di breve e lungo termine sono evidenziati anche dall'aumento del salario mensile.

Come delineato precedentemente, le riforme cambiarono le impostazioni dei programmi di formazione in vari aspetti:

- Riduzione del numero di partecipanti ai programmi e scrematura come parte del processo di selezione da cui ci si può aspettare effetti positivi.
- Minor durata dei programmi.

- Competizione tra i fornitori di programmi di formazione da cui ci si aspetta un miglioramento della qualità.

La valutazione dei programmi di formazione successivi alle modifiche apportate dalle riforme Hartz condotte da IZA, DIW, e infas (2005) usano dati amministrativi e sondaggi per confrontare gli effetti della formazione nel periodo dal 2000 al 2003, precedente alle riforme, con quelli del periodo dal 2003 al 2005. I risultati confermarono i sopracitati problemi di lock-in, ridotti mediante l'avvento delle riforme e suggerirono che i risultati positivi nel medio e lungo termine siano determinati dai positivi effetti occupazionali che si manifestarono su persone altrimenti destinate alla non partecipazione. Inoltre gli effetti dei programmi pre-riforme sembrarono essere meno positivi se si prendeva in considerazione la stabilità dell'occupazione. Il bilancio costo-efficienza dei programmi, però, rimaneva sempre negativo anche dopo le riforme, nonostante si sia comunque ridotto il gap tra costi e benefici.

### **3. Programmi di creazione di posti di lavoro**

Per molto tempo i programmi di creazione di posti di lavoro potevano essere valutati solo in Germania Est in quanto le fonti che fornivano informazioni sulla partecipazione ai programmi era limitata solo a quella parte del paese. Queste fonti sono il Labour Market Monitor East usato da Hubler (1997), il Labour Market Monitor dello stato federale della Sassonia-Anhalt utilizzati da Bergemann nel 2000 e nel 2005 e da Eichler-Lechner (2002) e infine il Microcensus Saxony utilizzato da Reinowski (2003).

Nessuno degli studi segnalava effetti positivi della misura sul tasso di occupazione, tranne Eichler e Lechner che sottolineavano effetti positivi ma solo per gli uomini. Reinowski non evidenziava nelle sue ricerche effetti positivi della partecipazione ai programmi. Dallo studio di Bergemann del 2005 emergeva che la partecipazione a questi programmi migliorava la probabilità di rimanere occupati sia per gli uomini che per le donne e, soprattutto per le donne, si evidenziavano effetti positivi per quanto riguarda il processo di reinserimento.

I primi dati sull'utilizzo di questi programmi in Germania Ovest vennero forniti dagli studi di Caliendo (2003) che, utilizzando i dati amministrativi del periodo che andava dal 2000 al 2002 evidenziò il loro pessimo risultato, rivelando negativi effetti sulla possibilità di reinserimento. Gli effetti positivi si riscontrarono solo in gruppi socio demografici limitati, ossia donne con età

superiore ai 50 anni, disoccupati di lungo termine e donne con gravi difficoltà di reinserimento nel mercato del lavoro.

Gli studi condotti da Compass, SÖSTRA, IMU e PIW (2005) utilizzarono i dati amministrativi delle persone che parteciparono a questi programmi dal 2000 al 2004 e ne confermarono l'effetto negativo sul reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro. Anche nel periodo successivo alle riforme Hartz si registrarono effetti dannosi anche se di minor intensità rispetto al periodo precedente.

## **2.2. Misure di attivazione dei disoccupati e confronti con i metodi precedenti**

Le riforme Hartz danno priorità alle misure che pretendono un comportamento proattivo da parte dei disoccupati, ridisegnando a questo fine i sussidi di integrazione, introducendo nuove forme di sussidio salariale, sussidi alle start-up e lavori con contribuzione sociale ridotta. Vediamo ora un confronto tra i risultati delle misure di attivazione pre-riforme Hartz e i risultati delle misure post-riforme Hartz.

### **1. Sussidi salariali agli imprenditori**

Questo tipo di misura è stata soggetta alla problematica dell'auto-selezione, la quale dipende a sua volta tanto dalle caratteristiche dei disoccupati quanto da quelle degli imprenditori. Grande importanza acquista in questo caso il lavoro degli assistenti sociali che possono indicare se le caratteristiche dell'imprenditore e dei partecipanti alle misure soddisfano congiuntamente i requisiti per l'ottenimento del sussidio. Sono stati condotti solamente due studi sugli effetti dell'integrazione salariale prima delle riforme Hartz. Lo studio di Jaenichen (2002) utilizzava i dati amministrativi dell'ufficio per l'impiego federale tedesco relativi al periodo che va dal 1999 al 2001 e riscontrava che questo tipo di misura riusciva a contrastare efficacemente la disoccupazione. Una volta che il sussidio terminava, gli effetti continuavano ad essere positivi, anche se si dimostrarono significativi solo in Germania Est.

Le riforme Hartz cambiano i requisiti per poter accedere alle integrazioni salariali. Dagli studi condotti da IAB, ZEW e IAT (2005) che utilizzarono i dati amministrativi dal 2000 al 2003 si evince che i sussidi salariali aumentarono del 2% la possibilità di trovare un lavoro nel giro di 6 mesi dall'inizio della disoccupazione. Questi risultati sembravano essere positivi soprattutto in

Germania Est mentre per quanto riguarda la parte ovest del paese gli effetti sembravano non essere significativi.

## **2. Sussidi alle start-up**

Gli studi di Pfeiffer e Reize (2000) misero a confronto la crescita dell'occupazione nelle start-up fondate da disoccupati che ricevevano un sussidio di transizione e altre start-up che non lo ricevevano, utilizzando i dati delle aziende in 15 regioni tra la parte est e la parte ovest del paese. Gli studi valutano anche la sopravvivenza delle start-up che ricevevano incentivi. I risultati indicarono che il tasso di sopravvivenza e il tasso di crescita dell'occupazione non differiva tra start-up sovvenzionate e non sovvenzionate. Gli studi condotti da IAB, DIW, Sinus, GfA e infas (2005) evidenziarono come gli effetti dei sussidi alle start-up siano positivi sia nel periodo antecedente le riforme Hartz sia nel periodo successivo.

Venne introdotto un nuovo tipo di sussidio, il cosiddetto "Ich-AG" per i disoccupati che decidevano di avviare un'attività per conto loro. Il sussidio diminuiva gradualmente man mano che il periodo di osservazione si concludeva. Molte persone che ottennero questo tipo di sussidi avrebbero fondato le loro start-up ugualmente (25-60% di coloro che hanno ricevuto il sussidio di transizione, 60-70% di coloro che hanno ricevuto il sussidio "Ich-AG") ma gli effetti positivi di questi incentivi sono stati percepiti durante i primi periodi.

## **3. Protezione salariale per i lavoratori più anziani**

Trattasi di sussidio salariale concesso a lavoratori con età superiore ai 50 anni che vengano assunti e che percepiscano uno stipendio minore rispetto a quello del loro precedente lavoro. L'effetto di questi sussidi venne valutato da ZEW, IAB e IAT (2005) impiegando uno stimatore difference-in-difference e utilizzando i dati amministrativi del 2002 e del 2003 dove i lavoratori aventi un'età di 50 o 51 anni sono il gruppo trattato mentre il gruppo di controllo sono i lavoratori con età di 48 e 49 anni. I risultati indicarono un effetto positivo anche se non significativo a causa del basso introito della protezione salariale.

#### **4. Mini-Midijobs, lavori che richiedono minori contributi di sicurezza sociale**

L'efficacia di questi istituti introdotti dalle riforme sono stati valutati in termini di impatto nella generale struttura dell'occupazione dal report di RWI (2005). L'introduzione di lavori caratterizzati da una ridotta contribuzione sociale (midijobs) e di lavori che da questa contribuzione sono esentati completamente (minijobs) avvenne al fine di ampliare il settore a bassa retribuzione tedesco. I midijobs hanno generato un incremento di 125.000 posti di lavoro mentre i minijobs hanno prodotto un vero e proprio boom occupazionale con quasi due milioni di posti di lavoro in più. Tuttavia raramente una persona che viene assunta con un mini-midijob era precedentemente disoccupata nonostante le speranze di associare i disoccupati a queste politiche. Soprattutto i minijobs vengono utilizzati come fonte di reddito integrativa da individui già occupati. Questo potrebbe essere dovuto alla tassazione marginale molto elevata che grava sulle persone che riescono a reinserirsi nel mercato del lavoro dopo un periodo di disoccupazione.

#### **5. Deregolamentazione del mercato del lavoro**

Trattasi di politiche che riguardano i lavori temporanei e i contratti a tempo determinato esenti dalle limitazioni per i lavoratori con età superiore ai 52 anni. Queste misure sono valutate rispetto alla struttura generale dell'occupazione.

Per quanto riguarda i lavori temporanei, secondo lo studio condotto da RWI nel 2005, le riforme hanno significativamente aumentato il numero di persone assunte a tempo determinato.

Gli effetti dei contratti a tempo determinato esenti da restrizioni per i lavoratori con età superiore a 52 anni sono stati valutati da RWI nel 2005. L'obiettivo era quello di aumentare il numero di lavoratori anziani assunti con contratti a tempo determinato ma il risultato non è stato soddisfacente, probabilmente a causa del breve periodo di osservazione.

## 2.3 Tabella riassuntiva dell'efficacia delle riforme

| Measure   | Evidence before                           | Evidence after | Reform effect  |
|---|---|----------------|--|
| 4a1. Placement Services<br>General                          | (+)                                       | (+)            | (+) Introduction of one-stop-centres seems positive, but significance of effects unclear.  |
| Placement voucher <sup>a</sup>                              | n/a                                       | 0              | 0 No significant effect on re-employment probability.  |
| Assignment to private placement providers <sup>a</sup>      | n/a                                       | 0              | 0 No significant effect on re-employment probability.  |
| Placement via temporary work (PSA)                          | n/a                                       | -              | - PSA reduce the employment probability of participants.   |
| 4a2. Training   | 0 older studies / (+) more recent studies | +              | + Exit rate to employment increased, locking-in effects reduced.   |
| 4a3. Public job creation                                    | -   | (-)            | - Measure remains detrimental after the reform. (+) Magnitude of negative effect decreases. Impact on "employability" unclear.   |
| 4b1. Wage subsidies to employers (Integration subsidies)    | (+)                                       | +              | + 20-50 percentage points higher probability of regular employment post-treatment. Extent of windfall gains unclear.   |
| 4b2. Start-up subsidies (Bridging allowance and "Me, Inc.") | (+) <sup>b</sup>                          | +              | + Subsidy significantly reduces risk of unemployment (decreasing over time). Some windfall beneficiaries exist.  |
| 4b3. Wage protection for elderly                            | n/a                                       | 0              | 0 No significant effect.   |
| 4b4. Employment with reduced social security contributions  |   |                |  |
| Minijobs  | n/a                                       | +              | + Reform caused large increase in employees in Minijobs (+1.8 Mio.). (-) Inflow from unemployment low. Incidence of intra-enterprise displacement cannot be ruled out. |
| Midijobs  | n/a                                       | (+)            | (+) Modest effect on creation of Midijobs (+125,000). Incidence of intra-enterprise displacement cannot be ruled out.  |
| 4c1. Temporary work deregulation                            | n/a                                       | +              | + 23,700 additional employees in temporary work 6 months after reform (short-term). Deregulation widely acclaimed.   |
| 4c2. Fixed-term contracts for elderly                       | n/a                                       | 0              | 0 No significant effect.   |

La tabella riassume i risultati raggiunti dalle riforme Hartz discussi nel dettaglio precedentemente. Formazione e programmi di creazione di posti di lavoro, istituti già utilizzati precedentemente dallo stato tedesco, subirono delle modifiche che ne determinarono un miglioramento. I sussidi salariali introdotti ottennero un ottimo riscontro, aumentando di una buona percentuale la possibilità che il lavoratore mantenga il posto di lavoro una volta terminato il sussidio. Molte misure come i voucher, l'assegnazione a strutture di collocamento private e i contratti a tempo determinato per i lavoratori anziani, non giocano invece un ruolo significativo, probabilmente a causa del periodo di osservazione molto breve a cui sono stati sottoposti i dati. I sussidi alle start-up e l'introduzione di Mini-Midijobs aumentarono le opportunità di lavoro nei rispettivi segmenti.

A conti fatti, sembra che le riforme Hartz abbiano contribuito a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro tedesco e all'efficacia delle relative politiche attive.

### **3. La riforma Hartz IV e la revisione del sistema dei sussidi. Valutazione complessiva delle riforme e cambiamenti necessari.**

#### **3.1 I contenuti della riforma Hartz IV. La revisione del sistema dei sussidi**

La riforma Hartz IV è la più complessa ed articolata tra le riforme dell'Agenda 2010 in quanto prevede un sistema di assistenza economica ideato con l'obiettivo di ridurre la disoccupazione di lungo periodo e non solo di concedere trasferimenti monetari. Il sussidio previsto dalla Hartz IV, l'Arbeitslosengeld II, viene concesso solo se il disoccupato soddisfa determinate condizioni stabilite dalla legge e non riesce a reinserirsi nel mercato del lavoro nel giro di un anno. Per coloro che, negli ultimi tre anni, hanno lavorato per un periodo di almeno 12 mesi versando regolarmente i contributi, l'iniziale periodo di disoccupazione di 12 mesi viene coperto dall'indennità di disoccupazione, l'Arbeitslosengeld I, la quale prevede un trasferimento monetario pari al 60% dell'ultimo stipendio netto (67% nel caso il disoccupato abbia un figlio a carico) con una soglia di stipendio massima di 4500 euro lordi. Se, allo scadere del primo anno di disoccupazione l'individuo non riesce a reinserirsi nel mercato del lavoro, decade l'Arbeitslosengeld I che viene sostituita dai criteri previsti dalla Hartz IV: un sussidio sociale dalla cifra massima di 382 euro mensili per un adulto single integrati da un trasferimento di 300 euro al fine di aiutare il disoccupato con il pagamento del canone d'affitto. Il jobcenter si prende carico infine delle spese di riscaldamento e dell'assicurazione sanitaria dell'individuo, obbligatoria in Germania. Per le famiglie invece è previsto un sussidio sociale di massimo 337 euro mensili per ogni adulto e di 219 euro mensili per ogni bambino, uniti ad un trasferimento di massimo 550 euro per il pagamento dell'affitto, coprendo sempre anche le spese per il riscaldamento e l'assicurazione sanitaria di ogni membro della famiglia. I sussidi Hartz IV non hanno decorrenza e decadono se gli individui divengono in grado di autofinanziarsi, trovando un lavoro e guadagnando abbastanza per vivere.

I criteri con i quali vengono concessi i sussidi Hartz IV sono molto stringenti:

1. Il disoccupato non deve possedere beni o avere proprietà. I controlli vengono svolti anche sui familiari e sui partner del soggetto in questione.
2. Il conto corrente dell'individuo deve essere gestito direttamente dal jobcenter per verificare che i trasferimenti ricevuti tramite sussidio vengano utilizzati per l'acquisto di beni di prima necessità.

In seguito alla percezione del sussidio nascono degli obblighi da parte del disoccupato nei confronti del jobcenter: per i cittadini stranieri è obbligatorio consegnare dei certificati di frequenza a dei corsi di lingua, mandare almeno un certo numero di candidature al mese, presenza obbligatoria ogni qualvolta richiesta (almeno una volta ogni sei settimane) e comunicare le assenze per malattia.

Le riforme hanno previsto inoltre l'utilizzo di determinate sanzioni nel caso in cui il percettore del sussidio svolga un'attività di lavoro in nero o non adempia ai propri obblighi nei confronti del jobcenter con decurtazioni del sussidio del 10%, 30% e 60% fino alla sua completa sospensione. Nel 2012 sono state comminate più di un milione di sanzioni ai beneficiari di Hartz IV mentre nel 2009 erano 735.000. Questo incremento del 23,5% in tre anni è il segno che è stato implementato un buon sistema di controllo da parte dell'operatore pubblico e delle agenzie di collocamento riguardo agli adempimenti agli obblighi dei disoccupati.

I beneficiari di Hartz IV a febbraio 2013 ammontavano a 6,2 milioni, suddivisi in 4.2 milioni di potenziali lavoratori che percepivano l'Arbeitslosengeld II e gli altri non lavoratori percettori di fondi per la previdenza sociale. Dei beneficiari di Hartz IV, solo 2 milioni (45%) sono in realtà disoccupati mentre i restanti sono i cosiddetti Aufstocker, ovvero persone che per sopravvivere e mantenersi devono integrare il proprio reddito tramite sussidi pubblici.

Come ripartizione geografica dei beneficiari di Hartz IV, la media su tutto il territorio tedesco è del 7,5% con i massimi registrati a Berlino (16,3%) e a Brema (14%) mentre i minimi sono quelli osservati in Baden-Wurttemberg e Baviera (3,3%).

## **3.2 Valutazione degli effetti delle riforme: aspetti positivi e negativi**

L'Agenda 2010 e l'impatto che le riforme Hartz hanno avuto negli ultimi dieci anni è stato positivo o negativo? Il dibattito sulla questione va avanti ininterrottamente da tempo e proseguirà nel prossimo futuro. In questo paragrafo ho cercato di riassumere gli aspetti positivi e gli aspetti negativi che riguardano il pacchetto di riforme dell'agenda 2010.

### **1. Gli aspetti positivi**

In occasione del decimo anniversario dell'Agenda 2010, Gerhard Schröder ha affermato che buona parte dell'ottima performance economica ottenuta dalla Germania a partire dal 2006 è stata proprio il frutto delle riforme Hartz implementate dal suo governo, parere sostenuto anche dall'istituto per lo studio del lavoro IZA. Sono stati creati una gran quantità di posti di lavoro in più nel settore dei servizi grazie ai minijobs e ai midijobs che consentono di ottenere un reddito, anche se molto modesto. Buoni anche i riscontri ottenuti dai sussidi alle start up e dall'Ich AG, anche se si concentrano soprattutto nel segmento dei disoccupati di breve termine della parte ovest del paese.

### **2. Gli aspetti negativi**

Nonostante continui a sostenere l'importanza delle sue riforme persino Schröder è critico in merito ad alcuni effetti collaterali causati dalle sue riforme.

In primo luogo, il settore dei lavori a basso reddito, già tra i più vasti a livello europeo, è stato rafforzato dalle riforme che hanno portato ad aumento dei cosiddetti working poor, ovvero di lavoratori che non riescono a guadagnare abbastanza per arrivare a fine mese e che nel 2010 corrispondevano al 22% dei lavoratori tedeschi. A detta dello stesso Schröder, l'intenzione del governo era quella di sfruttare i lavori a basso reddito per consentire alla manodopera meno qualificata di accedere al mercato primario del lavoro. Questo è accaduto, sennonché gli imprenditori ne hanno abusato, sostituendo parte della forza lavoro stabile con persone assunte mediante contratti "atipici", creando un numero sempre crescente di working poor che necessitano di trasferimenti statali per poter sopravvivere. Di fatto quindi lo stato, elargendo sussidi, finanzia il settore privato.

Con l'aumento del numero di working poor si è assistito alla crescita del rischio generale di povertà che nel 2012 ha raggiunto quota 15,8%, soltanto l'1% in meno della media UE a 27

(16,9%). Bisogna puntualizzare però che le differenze all'interno del paese sono molto grandi in quanto il rischio generale di povertà in Germania Est supera quota 20% mentre è ben più basso nei territori dell'ex Germania Ovest. Significative sono le osservazioni fatte sul tasso di povertà che caratterizza le principali città tedesche:

1. Le città di Lipsia e Dresda, entrambe con una popolazione di 525.000 abitanti, registrano un tasso di povertà pari al 25% della popolazione.
2. Berlino, con una popolazione di 3,4 milioni di abitanti riscontra un tasso di povertà pari al 21% della popolazione.
3. Dortmund, città da 571.000 abitanti, registra un tasso di povertà del 24% della popolazione.
4. A Monaco, città abitata da 1,5 milioni di persone, si osserva un tasso di povertà pari al 12%.

Secondo uno studio condotto dal comitato socioeconomico SOEP, tra il 1998 e il 2008 il rischio povertà è aumentato in tutti i gruppi familiari: nel 2008 il rischio povertà per genitori single con figli minorenni era salito a quota 40%, 50% nel caso in cui i figli fossero al di sotto dei tre anni. Le famiglie con tre figli si assestavano a quota 22%, 36% nel caso di famiglie con più di quattro figli. Le percentuali scendevano di molto invece se si prendevano in considerazione famiglie composte da due adulti e due bambini che vivono sotto lo stesso tetto (13,4%) e di coppie tra i 30 e i 65 anni senza figli (5%). Percentuali alte anche per quanto riguarda i giovani adulti in quanto nel 2008 un quarto dei giovani tra i 19 e i 25 anni viveva al di sotto della soglia della povertà segnando una maggiorazione del 6% rispetto al 1998 a causa di tre fattori:

- 1) Il periodo di studio e di formazione si è allungato, ritardando l'ingresso nel mondo del lavoro.
- 2) Inizialmente essi trovano solamente stage o lavori precari.
- 3) I giovani tendono a lasciare molto presto la casa dei genitori.

Una critica all'Agenda 2010 è stata levata per conto del macroeconomista Gustav Horn il quale sosteneva che la ripresa avvenuta a partire dal 2006 avesse poco a che vedere con le riforme in quanto il numero dei reintegri nel mondo del lavoro, tenendo conto delle pressioni messe in atto dai provvedimenti di Hartz IV, avrebbe dovuto essere molto più alto. La ripresa è avvenuta quindi, secondo Horn, grazie alla maggior flessibilità introdotta all'interno delle aziende, soprattutto per quanto riguarda gli orari di lavoro. Durante la recessione degli anni 2008 e 2009 non si verificò infatti un grande aumento dei licenziamenti: i lavoratori mantenevano il proprio posto di lavoro ma accettavano di lavorare meno ore. Senza questa possibilità di ridurre l'orario

di lavoro, Horn stimava che il numero di disoccupati avrebbe continuato a salire, arrivando a toccare quota 5 milioni.

Le principali critiche alle riforme riguardano comunque l'ampliamento delle disparità. In uno studio sulla crescita delle disuguaglianze in Germania a partire dal 1990 pubblicato da Kai Dankiel e Ulrike Stain sono messe in evidenza tre questioni: per prima cosa l'incremento dei redditi d'impresa rispetto ai redditi da lavoro nella formazione del reddito nazionale lordo. Questi sono passati da essere il 29% nel 1991 a quasi il 34% nel 2010, toccando il picco del 37% nel 2007. In secondo luogo è stato registrato un calo del numero di ore lavorative che provoca automaticamente una riduzione degli stipendi dovuto in gran parte all'utilizzo dei contratti atipici. L'aumento del numero di contratti atipici non è stato seguito dall'evoluzione del sistema fiscale e dei trasferimenti pubblici, mirati a livellare le disparità. Questo ha generato una polarizzazione della società: i ricchi diventano sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri.

Infine un ulteriore aspetto collaterale della riforma potrebbe essere individuato nella prospettiva di vivere la vecchiaia in povertà. Secondo uno studio del RWI con i midijobs sono stati creati 125.000 posti di lavoro mentre i minijobs ne hanno creati addirittura due milioni, tutti lavori contraddistinti da una bassa contribuzione sociale e previdenziale. Il sistema pensionistico però funziona ancora sulla base dei contributi versati e quindi sui periodi di lavoro e sul guadagno percepito. Secondo Karin Schulze-Buschhoff, esperta del mercato del lavoro della Fondazione Hans Böckler, dal momento che i contributi provengono essenzialmente dai dipendenti, col cambiamento delle dinamiche il loro numero potrebbe assottigliarsi a tal punto da non essere in grado di versare la mole di contributi necessari per pagare delle pensioni dignitose. I cosiddetti "buchi" nella contribuzione, divenuti ormai di norma, influiscono inoltre sul totale che una persona porterà a casa.

### **3.3 Riforma chiama riforma: i cambiamenti necessari**

Secondo Gerhard Schröder, l'effetto più importante dell'Agenda 2010 è stato quello di aver rivitalizzato la cosiddetta Deutschland AG, rimodernando la Germania e riducendo il tasso di disoccupazione grazie al contributo dato dalle riforme Hartz. Secondo il parere favorevole di Markus Grabka (DIW) e di Hans-Werner Sinn (IFO), i meccanismi dell'Agenda 2010 sono validi tutt'oggi e sostengono che la futura Agenda 2020-2030 dovrà spingersi oltre rispetto a

quella del 2010 ma sempre nella stessa direzione. Le principali riforme future dovranno riuscire contenere l'eccessiva espansione che s'è verificata sia del settore a bassa retribuzione, sia del lavoro temporaneo che deve essere impiegato come mezzo per adeguare la forza lavoro nei periodi di crisi e non al fine di sostituire la forza lavoro assunta a tempo indeterminato.

La Germania ha compiuto un passo avanti nel campo del livellamento delle disuguaglianze introducendo il salario minimo nazionale in data 1° gennaio 2015, fissato a 8,50 euro lordi orari. L'attuazione di questa norma è però ancora in parte incompleta in quanto i controlli statali non sono ancora troppo fiscali e ciò consente a molti imprenditori di aggirarla mediante vari stratagemmi:

1. Assumendo lavoratori con contratti part time per lavori ad orario full time. In questo modo una parte del lavoro può essere pagato mediante la paga oraria minima di 8,50 euro all'ora mentre la restante viene pagata in nero.
2. Offrendo ai dipendenti la possibilità di usufruire di beni e servizi dell'azienda a titolo integrativo del proprio stipendio. Questi beni e servizi però dovrebbero essere considerati extra e quindi calcolati al di fuori dello stipendio mensile che deve essere in ogni caso di almeno 8,50 euro orarie.
3. Assumendo dei minorenni in quanto i contratti di lavoro a loro intestati non devono rispettare l'obbligo di corrispondere il salario minimo. Sono emersi casi in cui i datori di lavoro chiedevano ai potenziali lavoratori se vivessero in casa con dei minorenni per poter intestare a loro il contratto di lavoro. In questo caso sono sanzionabili entrambe le parti che sottoscrivono il contratto.

## **Conclusioni**

In questa tesi ho effettuato un'analisi del mercato del lavoro tedesco e delineato il fondamento logico delle riforme Hartz implementate negli anni tra il 2003 e il 2005, descrivendone i principi e i corrispondenti cambiamenti in termini di politiche. Da qui è partita l'analisi riguardo agli effetti delle politiche del mercato del lavoro prima e dopo l'azione delle riforme, seguita dalla revisione del sistema dei sussidi apportata dalla riforma Hartz IV.

Le politiche attive del mercato del lavoro tedesco prima delle riforme Hartz consistevano principalmente in formazione e programmi per la creazione di posti di lavoro, caratterizzati entrambi da una lunga durata rispetto agli altri paesi. L'assegnazione ai programmi non era basata sulla profilazione dei clienti. Misure come la ricerca del lavoro assistita e il monitoraggio del comportamento dei disoccupati da parte dei centri per l'impiego erano raramente applicate. Si sostiene che le principali debolezze dell'ex mercato del lavoro tedesco fossero, in primo luogo l'inefficienza operativa del servizio del pubblico impiego e, in secondo luogo, i sussidi molto lunghi e molto generosi che spingevano i disoccupati a rimanere passivi e non li stimolavano a reinserirsi nel mercato del lavoro.

Le riforme Hartz miravano a migliorare il servizio per l'impiego, le politiche attive e l'attivazione dei disoccupati. Il servizio del pubblico impiego è stato modernizzato lungo la linea del New Public Management, generando un cambiamento radicale dei centri per l'impiego locali in quanto furono costretti a lavorare per obiettivi, a esternalizzare molti servizi e vennero messi in diretta competizione con il settore privato. I vecchi uffici per l'impiego vennero così modernizzati, divenendo one-stop-centres che forniscono una serie di servizi ai clienti ed eseguono profilazioni accurate. Per quanto riguarda i sussidi, per prima cosa è stato modificato l'intero sistema in quanto i sussidi sono conferiti in base al principio dei "diritti e dei doveri", riducendoli in termini di durata e di quantitativo monetario corrisposto. In secondo luogo venne conferita la priorità alle misure che supportano la ricerca proattiva del lavoro da parte dei disoccupati. Infine sono stati introdotti dei lavori caratterizzati da una ridotta contribuzione sociale (Midijobs) e altri che ne sono completamente esenti (Minijobs), entrambi con l'intenzione di incentivare gli individui a farsi assumere nei settori a basso reddito.

Per il periodo precedente alle riforme Hartz si può concludere che le misure di formazione provocavano un grave effetto di lock-in nel breve termine che poteva essere compensato da un miglior risultato per il medio-lungo termine. I programmi per la creazione di posti di lavoro

avevano un effetto negativo sia nel breve che nel lungo termine, diminuendo la possibilità dei disoccupati di trovare un lavoro. I modesti sussidi salariali e incentivi alle start-up concessi indicano solo degli effetti positivi modesti.

La valutazione comprensiva delle riforme Hartz condotta da venti istituti di ricerca basata su un totale di cento ricerche, ha prodotto molte prove che evidenziano l'efficacia delle misure è migliorata.

1. La riorganizzazione del servizio del pubblico impiego è stata un successo con l'esclusione dell'esternalizzazione dei servizi
2. Ridisegnare i programmi di formazione ne ha portato ad un aumento dell'efficacia mentre i programmi di creazione di posti di lavoro sembrano essere ancora dannosi per i partecipanti, anche se in misura minore.
3. Gli incentivi alle start-up e i sussidi salariali mostrano significativi effetti positivi.

Quindi le nuove strategie che puntano maggiormente agli incentivi alle start-up e alle integrazioni salariali rispetto alla formazione e alla creazione di posti di lavoro sembrano muovere il mercato del lavoro tedesco nella direzione giusta. Sembra chiaro però che ulteriori passi devono essere compiuti, soprattutto per quanto riguarda la riduzione delle disuguaglianze, il contenimento della crescita del settore a bassa retribuzione e la riduzione del numero di working poor. Grazie all'introduzione del salario minimo obbligatorio le condizioni di molti lavoratori potranno migliorare ma sono ancora molte le riforme che devono essere compiute per migliorare i principi dell'Agenda 2010.

## **Bibliografia**

Jacobi L., Kluge J., *Before and after the Hartz reforms: the performance of active labour market policy in Germany*, IZA DP No.2100, 2006,

Szarvas P., *Ricca Germania poveri tedeschi*, Università Bocconi Editore, 2014.