



*Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali*

*Una valutazione delle riforme Hartz
dal punto di vista italiano e europeo.*

di SILVIA SPATTINI

*intervento al convegno organizzato dall'Ambasciata della
Repubblica Federale di Germania e da Villa Vigoni
presso il Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro*

*POLITICA ATTIVA PER L'OCCUPAZIONE E RIFORME HARTZ
FLESSIBILITÀ, INNOVAZIONE E QUALITÀ
Roma, 31 gennaio 2005*

*Aktive Beschäftigungspolitik und Hartz-Reformen
Flexi-bilität, Innovation und Qualität
am 31. Januar 2005 in Roma*

Working paper n. 10 Bis/2005

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

Riforme: Germania -
Italia

Per un osservatore italiano, il primo elemento che colpisce nella lettura delle Riforme Hartz è la forte similitudine con la legge Biagi. Una similitudine evidente quanto ancora poco analizzata e dibattuta, e che pure è fondamentale per andare oltre le secche di una polemica tutta provinciale sulla necessità per tutti i Paesi europei di riformare il mercato del lavoro (oltre a quanto scritto in S. Spattini, Riforme possibili, riforme necessarie: l'utilità di una comparazione tra il caso italiano e europeo, in M. Tiraboschi (a cura di), La riforma Biagi del mercato del lavoro, Giuffrè Editore, 2004, 53-80 e già S. Spattini, La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz, in DRI, n. 4, 2002, 684-698, si veda ora, P. Ichino, L'onda lunga della "legge Biagi" tedesca, in La voce.info, 17 gennaio 2005).

Come detto a chiare lettere da Wolfgang Clement, Ministro tedesco dell'economia, in Germania ci sono 5 milioni di disoccupati, vale a dire 5 milioni di ragioni per riformare il mercato del lavoro. Un concetto chiaro e lineare, espresso, a ben vedere, già da Marco Biagi nell'ottobre del 2001, nel suo libro Bianco di riforma del mercato del lavoro italiano.

La similitudine tra le due riforme è evidente anche nelle finalità dell'intervento normativo volta a:

- dinamicizzare 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 dei mercati del lavoro tedesco e italiano, esiste un presupposto comune 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 (www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce Strategia europea per l'occupazione). Per questo motivo, nel valutare le riforme nazionali del mercato del lavoro non si può prescindere dal contesto europeo e, volendo, anche da una prospettiva comparata.

Metodologia

Interessante è rilevare l'analogia che si riscontra nella metodologia utilizzata per approcciare le problematiche del mercato del lavoro e offrire delle soluzioni. Infatti in entrambi i casi si è proceduto ad affidare a una commissione di esperti lo studio della situazione del mercato del lavoro e a richiedere di prospettare possibili soluzioni.

Il risultato è costituito in Italia dal Libro bianco sul mercato del lavoro, dell'ottobre del 2001 e in Germania dal rapporto della Commissione Hartz, pubblicato nell'agosto del 2002 (v. S. Spattini, La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz, in DRI, n. 4, 2002, 684-698).

Entrambi comunque consistenti nell'elaborazione di un complesso insieme di proposte che vanno nella direzione di riformare il mercato del lavoro, nel senso di una maggiore deregolamentazione e flessibilizzazione regolata del diritto del lavoro.

Allo stesso modo, sappiamo che in entrambi i casi la maggior parte delle proposte prospettate da questi rapporti sono state tradotte in un insieme

La situazione del mercato del lavoro alla vigilia della riforma Hartz

complesso e corposo di norme, che peraltro hanno preso informalmente il nome proprio dagli esperti, sotto la cui guida le proposte sono state elaborate e formulate, da cui appunto i nomi di Riforme Hartz e Leggi Hartz e in Italia di Legge Biagi e Riforma Biagi.

Dando uno sguardo alla situazione del mercato del lavoro tedesco, la questione più spinosa che da alcuni anni la Germania si trova ad affrontare, come sottolineato da entrambi gli relatori che mi hanno preceduto, riguarda il livello elevato di disoccupazione.

Alla vigilia delle riforme, se la Germania poteva vantare un tasso di occupazione femminile che già superava l'obiettivo intermedio del 57% per il 2005, fissato nell'ambito della c.d. strategia di Lisbona, 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% era il tasso di occupazione dei lavoratori anziani, che era calcolato al 37,3% nel 2001.

Ma al centro dell'attenzione si trovava, e si trova tuttora, il tasso di disoccupazione, la cui media annua nel 2001 era del 9,4%, con una tendenza crescente, tanto da raggiungere poi nel 2002 una media annua del 9,8%, fino al 10,5 % del 2003 e del 2004, un tasso tra i più alti dell'Unione (v. raccomandazione del 14 ottobre 2004) e caratterizzato da differenziali regionali alquanto marcati (peraltro tipici anche della realtà italiana), per cui se il tasso di disoccupazione era intorno all'8% nei vecchi Länder, raggiungeva il 18% nei nuovi Länder.

Altrettanto preoccupante era l'alto tasso di disoccupazione di lunga durata che nel 2001 era attestata intorno al 4%. Infatti nelle stesse raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea (del febbraio del 2002) si richiedeva 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, era considerata una delle ragioni principali della disoccupazione prolungata, ma ovviamente anche con misure che favorissero un rapido ritorno al mercato del lavoro.

Causa della situazione occupazionale

Interrogandosi sulle cause della situazione occupazionale, le cattive performance del mercato del lavoro tedesco non potevano essere spiegate soltanto 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. Infatti la domanda di lavoro risultava alquanto rigida, proprio a causa della particolare configurazione del diritto del lavoro tedesco. Questo sicuramente rappresentava una delle concause dell'elevato tasso di disoccupazione. Tali considerazioni sono peraltro applicabili anche al contesto italiano.

Verso le riforme

Anche le raccomandazioni provenienti dall'Unione europea (2002), nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, e dirette alla Germania suggerivano appunto di rendere più flessibili i contratti di lavoro e l'organizzazione del lavoro, così come di ridurre gli ostacoli e i disincentivi alla partecipazione al mercato del lavoro.

Perciò, anche sulla scia di tali raccomandazioni, sempre maggiori

**Prevenzione
disoccupazione della**

consensi riscuoteva la posizione di chi sosteneva una maggiore flessibilità sia del sistema della contrattazione collettiva sia della normativa in materia di lavoro, aprendo così la strada alle riforme.

Su tale strada, la Germania, come poi l'Italia, si è mossa nella direzione già percorsa da altri paesi europei, infatti proprio a partire dal 2002 assistiamo alle riforme dei mercati del lavoro in Gran Bretagna e Olanda.

I punti chiave che caratterizzano le riforme nei vari paesi sono:

- 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 degli Stati 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.

Particolare enfasi è stata attribuita alla prevenzione della disoccupazione, che è ancora un problema importante. L'obiettivo principale degli interventi in tale ambito è diretto a velocizzare l'inserimento o il reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro e a ridurre la permanenza nella disoccupazione, puntando anche sull'incentivazione del lavoratore disoccupato alla ricerca attiva di una occupazione.

Di seguito alcuni esempi di misure concrete attuate a tale fine.

1) Il legislatore tedesco ha proceduto alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale del servizio pubblico per l'impiego (Bundesagentur für Arbeit) e degli uffici territoriali, caratterizzata da uno snellimento della burocrazia a favore di una maggiore attenzione alla attività di orientamento, di intermediazione, di inserimento e ri-inserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro.

2) Interessante misura nell'ottica della prevenzione della disoccupazione di lungo periodo risulta l'obbligo da parte del lavoratore di comunicazione anticipata al servizio per l'impiego (Agentur für Arbeit) del suo status di disoccupato. L'obbligo del lavoratore consiste quindi nel comunicare personalmente all'ufficio di collocamento la cessazione del suo rapporto di lavoro non appena ne venga a conoscenza. La ratio dell'introduzione di tale obbligo risiede appunto nell'obiettivo di anticipare, per quanto possibile, le misure attuabili per l'immediato reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro e di ridurre di conseguenza il periodo di disoccupazione. Al lavoratore si richiede l'impegno attivo nella ricerca di una nuova occupazione oppure nella formazione, già nel periodo che trascorre fra il recesso e la conclusione effettiva del rapporto di lavoro. In questa ottica, è fatto obbligo infatti al datore di lavoro di concedere al lavoratore in procinto di lasciare il suo posto di lavoro dei permessi per la ricerca di una nuova occupazione oppure per partecipare a programmi di riqualificazione professionale. Per rendere tale misura efficace sono previste delle sanzioni in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione anticipata della disoccupazione.

3) Da una prospettiva italiana, una delle proposte più innovative della Commissione Hartz, poi attuata dalla legge, è apparsa la costituzione delle agenzie di personal service (v. S. Spattini, Un esempio di buona prassi dall'Europa: le agenzie tedesche di personal service, in M. Tiraboschi (a cura

di) La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego, Giuffrè Editore, Milano, 2003, 181-197), quale strumento di inserimento o meglio reinserimento dei lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro attraverso l'utilizzo della (Arbeitnehmerüberlassung) somministrazione di lavoro o fornitura di manodopera con l'obiettivo però del collocamento "permanente" del lavoratore presso l'utilizzatore. Tale misura risulta interessante anche perché attuata attraverso la collaborazione tra operatori pubblici e privati dei servizi per l'impiego (come peraltro viene richiesto dalle istituzioni europee e internazionali), in un'ottica di sussidiarietà.

È in questo caso immediata l'analogia con quanto previsto dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 276 del 2003, in materia di raccordo tra pubblico e privato nell'inserimento di lavoratori svantaggiati. Benché in Germania fosse stata sperimentata ancora da poco tempo, il legislatore italiano ha ritenuto che potesse essere una idea promettente e per questo ha cercato di adattarla al mercato del lavoro italiano, in particolare è piaciuta l'idea di reinserire i lavoratori disoccupati nel mercato del lavoro attraverso la somministrazione di lavoro, l'incentivare anche il segmento privato a occuparsi di fasce deboli, senza dimenticare l'importante collaborazione tra pubblico e privato.

4) Se da un lato (Arbeitnehmerüberlassung) somministrazione di lavoro viene utilizzata come strumento di inserimento e reinserimento dei segmenti deboli nel mercato del lavoro, dall'altro risultava necessario un intervento sulla relativa disciplina normativa, diretto a una riduzione delle limitazioni e dei divieti per concretizzare l'efficacia di tale fattispecie e rispondere in questo modo anche alla raccomandazione dell'Unione europea già ricordata, di rendere più flessibili i contratti e l'organizzazione del lavoro. Nello specifico si può ricordare come la riforma abbia previsto una ri-regolamentazione della normativa in materia di somministrazione di lavoro, caratterizzata dall'ampliamento delle possibilità di ricorso a tale forma contrattuale, dalla riduzione o soppressione dei divieti precedentemente esistenti, fino alla legalizzazione della somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. staff leasing). Anche in questo caso le analogie tra i nostri paesi sono evidenti.

In una prospettiva comunitaria, importante è la ri-definizione del principio di pari trattamento per i lavoratori somministrati rispetto ai lavoratori dell'impresa utilizzatrice, che si adegua anticipatamente alla direttiva europea in elaborazione che mira a garantire per i lavoratori temporanei condizioni lavorative almeno identiche a quelle che essi godrebbero se fossero direttamente assunti dall'impresa utilizzatrice.

Invecchiamento attivo

Uno dei problemi evidenziati nella struttura occupazionale tedesca era la scarsa percentuale di lavoratori anziani nel mercato del lavoro e la conseguente necessità di interventi in tale ambito con lo scopo di prevenire una uscita anticipata dal mercato del lavoro e di ridurre il rischio di una disoccupazione di lungo periodo.

Il Legislatore tedesco ha previsto alcuni incentivi economici e normativi. In particolare gli incentivi economici per i datori di lavoro che assumono lavoratori ultracinquantenni e per i lavoratori stessi consistono nella riduzione dei contributi sociali versati, così come un'integrazione della retribuzione per i lavoratori che accettino un lavoro con retribuzione precedentemente percepita. Gli incentivi normativi prevedono un utilizzo più flessibile del contratto di lavoro a termine.

Sistema delle prestazioni

Uno degli interventi più significativi, incisivi e contrastati è sicuramente

sociali

la revisione del sistema delle prestazioni sociali attraverso in particolare la c.d. Hartz IV, cioè "Quarta legge Hartz" (v. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Hartz IV - Menschen in Arbeit bringen, Dezember 2004, brochure in lingua tedesca contenente informazioni sulla riforma del mercato del lavoro tedesco e in particolare sulla IV Legge Hartz, in Bollettino ADAPT n. 2 del 20 gennaio 2005).

Essendo ormai risaputo che prestazioni sociali elevate e protratte nel tempo hanno un effetto disincentivante rispetto alla ricerca o all'accettazione di una nuova occupazione, gli interventi in questa materia sono rivolti a ridurre tale effetto e a indirizzare il lavoratore verso una maggiore responsabilizzazione nella ricerca attiva di una occupazione.

Inoltre, anche seguendo gli orientamenti e le raccomandazioni comunitarie, il legislatore tedesco ha quindi cercato di collegare politiche passive e attive, cioè appunto il percepimento delle prestazioni sociali con la ricerca attiva di un impiego o la partecipazione a programmi di reinserimento al lavoro.

Quindi con l'obiettivo della riduzione dei disincentivi e della promozione alla partecipazione al mercato del lavoro, la Germania ha riorganizzato e razionalizzato le prestazioni sociali, unificando il sussidio di disoccupazione e il sussidio sociale, ha modificato i criteri di accettabilità di un posto di lavoro, per i beneficiari di prestazioni sociali, introducendo sanzioni più severe in caso di rifiuto di un posto di lavoro accettabile.

Peraltro era la stessa Unione europea che raccomandava alla Germania di riformare il sistema dei benefici sociali e un giudizio positivo è stato espresso in tal senso, sottolineando che è stata intrapresa la strada della riforma nonostante le forti opposizioni.

Accettabilità

La modifica della definizione di accettabilità (Zumutbarkeit) di un posto di lavoro è stata fatta nei termini di considerare accettabile per un lavoratore disoccupato un qualsiasi lavoro che egli sia in grado di svolgere, anche se dovesse comportare uno stipendio inferiore all'ultimo percepito o la necessità di un trasferimento. Questa nuova definizione è stata ovviamente adottata per combattere il rischio di disoccupazione di lungo periodo e per accelerare il ritorno nel mercato del lavoro, riducendo le possibilità per il lavoratore di rifiutare una nuova occupazione.

Per garantire l'efficacia di questo provvedimento, in caso di rifiuto di un lavoro "accettabile" o il rifiuto o interruzione di un programma di reinserimento al lavoro, sono previste sanzioni consistenti nella sospensione dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione (Arbeitslosengeld). Anche in questo caso è facile un riferimento all'Italia, che ha cercato di muoversi in questa direzione attraverso la ridefinizione dello status di disoccupazione, introdotta dal decreto legislativo n. 297/2002, con l'obiettivo di incentivare il lavoratore beneficiario di una prestazione sociale alla ricerca attiva di una nuova occupazione e di disincentivare la permanenza nello stato di disoccupazione, ridefinendo anche in questo caso il concetto di lavoro congruo o appunto accettabile. Se in precedenza la disoccupazione coincideva con l'assenza di una occupazione e la relativa iscrizione alle liste di collocamento, ora essa è caratterizzata dalla disponibilità immediata al lavoro da parte del lavoratore disoccupato, dal suo impegno nella ricerca attiva di una attività lavorativa, dalla individuazione del lavoro congruo, che con la terminologia tedesca potremmo definire appunto accettabile (zumutbar), e dalle sanzioni in caso di rifiuto di un nuovo lavoro.

Indennità

di

In riferimento alle prestazioni sociali, gli interventi specifici sono andati

disoccupazione

nella direzione di realizzare una semplificazione amministrativa della gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione, nonché di introdurre una maggiore rigidità dei requisiti richiesti per beneficiare dello status di disoccupazione e una riduzione della durata della prestazione stessa, che può ora raggiungere un massimo di 12 mesi, rispetto ai 32 mesi previsti in precedenza.

Tutto questo sempre nella prospettiva di incentivare la ricerca attiva di un lavoro, di realizzare quindi un ritorno più veloce nel mercato del lavoro e ridurre il rischio della disoccupazione di lungo periodo, essendo questo, come più volte ricordato, uno dei problemi sollevati alla Germania anche da parte dell'Unione europea.

Arbeitslosengeld II

Senza entrare eccessivamente nello specifico, interessante risulta la riorganizzazione delle varie prestazioni sociali, per cui ora esiste l'indennità di disoccupazione (Arbeitslosengeld I), facente parte del sistema di assicurazione contro la disoccupazione; la Arbeitslosengeld II, cioè l'indennità di disoccupazione II, che ha unificato due prestazioni sociali l'Arbeitslosenhilfe (sussidio di disoccupazione) e il Sozialhilfe (sussidio sociale) che è diretta a persone in età lavorativa che non riescono a garantirsi il loro sostentamento e che non percepiscono l'indennità di disoccupazione, infine il Sozialgeld (sussidio sociale) è diretto a garantire il sostentamento, alle persone non attive, cioè che non possono accedere al mercato del lavoro.

All'osservatore italiano, la riforma delle prestazioni sociali risulta di particolare interesse, in quanto argomento di altrettanta attualità in Italia. Occorre sottolineare che mentre le riforme tedesche hanno previsto un intervento organico sul mercato del lavoro, appunto intervenendo sia sulle politiche attive sia sulle politiche passive, introducendo maggiore flessibilità sul mercato del lavoro, ma sempre accompagnata da una forte rete delle prestazioni sociali, nonostante la riforma abbia toccato anche tale questione, in Italia invece, è mancata la necessaria riforma degli ammortizzatori sociali, a supporto e a completamento della riforma del mercato del lavoro. Ricordo infatti che era in realtà parte del progetto di legge che ha dato origine alla riforma del mercato del lavoro, ma che è stata stralciata.

Legge di tutela contro i licenziamenti

L'attenzione di un osservatore italiano viene attratta anche dalla modificazione della legge sulla tutela contro i licenziamenti (Kündigungsschutzgesetz), essendo una questione che si è cercato di affrontare anche in Italia, in quanto il Patto per l'Italia ha previsto una sperimentazione in questo ambito su tale questione, basata sul non computo dei lavoratori neoassunti per la definizione del campo di applicazione della normativa. In Germania, la modifica a tale legge ha previsto la non applicazione della legge per i lavoratori assunti dopo il gennaio del 2004 per le imprese fino a 10 dipendenti. Questo intervento ha l'obiettivo di incentivare in questo modo la creazione di nuovi posti di lavoro attraverso nuove assunzioni.

Inoltre in caso di licenziamento per ragioni aziendali, è prevista la possibilità per il lavoratore al momento del licenziamento, di optare subito per la rinuncia ad un eventuale ricorso contro il licenziamento ritenuto illegittimo, scegliendo in alternativa un risarcimento corrispondente alla metà della retribuzione mensile per ogni anno di anzianità di servizio. In questo caso il tentativo è la riduzione del contenzioso e dei costi connessi, dal momento in cui il processo porta in sostanza alla definizione di un risarcimento.

Proprio di alcuni giorni fa è la bozza di Joint Employment Report, il rapporto congiunto sull'occupazione, per 2004/2005. Nel rapporto si ritrovano proprio le prime valutazioni sulle riforme. Alla Germania si riconosce lo sforzo attuato con le riforme Hartz, e in particolare con la riforma dei benefici sociali, e si richiede di continuare su questa strada in particolare "intensificando l'approccio preventivo e attivo nei confronti dei lavoratori disoccupati".

Per quanto riguarda l'Italia, se i Grandi orientamenti di politica economica hanno riconosciuto i grandi passi avanti fatti con le riforme del mercato del lavoro, nel rapporto congiunto sull'occupazione l'Italia ha però incassato un insufficiente per la lentezza dell'implementazione della riforma e per la mancanza in particolare della riforma degli ammortizzatori sociali.

Se da un lato queste sono le valutazioni sulle riforme e le politiche per l'occupazione a risposta delle raccomandazioni dell'Unione europea, dall'altro lato si può però ragionevolmente sostenere che è ancora presto per una valutazione dell'efficacia concreta delle riforme in termini di occupazione o riduzione della disoccupazione, infatti se le riforme sono state delineate, solo in parte sono state effettivamente implementate.

In estrema sintesi, se da lato non si possano ignorare le richieste di modernizzazione provenienti dall'Europa, dall'altro è necessario, in questa prospettiva, un cambio di mentalità di tutti gli attori del mercato del lavoro per garantire l'efficacia delle riforme e il raggiungimento degli obiettivi.

Riferimenti bibliografici

P. Ichino, L'onda lunga della "legge Biagi" tedesca, in *La voce.info*, 17 gennaio 2005.

S. Spattini, Riforme possibili, riforme necessarie: l'utilità di una comparazione tra il caso italiano e europeo, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè Editore, 2004, 53-80

S. Spattini, Un esempio di buona prassi dall'Europa: le agenzie tedesche di personal service, in M. Tiraboschi (a cura di) *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, 181-197

S. Spattini, La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz, in *DRI*, n. 4, 2002, 684-698

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, *Hartz IV - Menschen in Arbeit bringen*, Dezember 2004, in *Bollettino ADAPT* n. 2 del 20 gennaio 2005