

Le criticità del salario minimo e dei *mini-jobs* in Germania

di Silvia Spattini

Introduzione

Dopo avere previsto nel Patto di coalizione (del 16 dicembre 2013) l'introduzione del salario minimo, il Governo tedesco ha proceduto in tempi brevi alla presentazione del relativo disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 2 aprile 2014. Altrettanto rapido è stato l'iter parlamentare che ha portato alla definitiva approvazione della legge l'11 luglio 2014, in tempo per l'entrata in vigore, come previsto dagli accordi dal 1° gennaio 2015. Se da un lato il Governo tedesco e in particolare la SPD hanno individuato nel salario minimo uno dei primi obiettivi da realizzare e un intervento imprescindibile per la tutela dei lavoratori. Dall'altro lato, nell'ambito del patto di Coalizione, non è stata attribuita la stessa attenzione al fenomeno dei *mini-jobs*, che tuttavia riguarda un numero importante di lavoratori e che in alcuni casi vengono considerati sotto-tutelati. Benché l'accordo di Governo ne faccia menzione, si limita ad affermare la necessità di informare in modo migliore i lavoratori "marginali" (*geringfügig Beschäftigte*) – titolari di *mini-job* – dei loro diritti e facilitarne la transizione verso forme di lavoro standard.

La garanzia di livelli retributivi minimi

In Germania, come anche in Italia, i livelli retributivi minimi sono sempre stati fissati nei diversi comparti dai contratti collettivi, siano essi nazionali, regionali o aziendali. Ma, la preoccupazione per la riduzione progressiva del numero dei lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva ha portato da un lato a

proporre la definizione di criteri meno stringenti per la dichiarazione di efficacia generale (*erga omnes*) dei contratti collettivi – garantendo in questo modo l'applicazione della contrattazione collettiva e delle relative tutele a tutti i lavoratori di un settore o ambito territoriale – e dall'altro lato a considerare il salario minimo uno strumento più efficace rispetto alla contrattazione nell'assicurare una tutela economica minima ai lavoratori. Del resto la progressiva erosione del tasso di copertura della contrattazione collettiva, in Germania, si è realizzata dalla fine degli anni Ottanta di pari passo a un processo di decentramento contrattuale che è stato accompagnato da fenomeni diffusi di fuoriuscita delle aziende dal contratto collettivo e dalle associazioni datoriali di riferimento. È in base a questa considerazione e alle forti spinte provenienti dal sindacato DGB, di cui la SPD si è fatta portavoce in sede politica, ad avere convinto la Coalizione di Governo ad accettare l'idea dell'introduzione del salario minimo, non solo a tutela dei lavoratori, ma anche come strumento di prevenzione di una concorrenza sleale tra imprese, basata sul dumping salariale.

La disciplina del salario minimo

La legge prevede l'introduzione a partire dal 1° gennaio 2015 di un salario minimo fissato in 8,50 euro lordi. Esso sarà applicato a tutti i lavoratori di tutti i settori, con poche eccezioni, previste per:

- minorenni senza una qualifica professionale;
- apprendisti;
- volontari;
- stagisti che svolgono un tirocinio obbligatorio nel loro percorso formativo; che svolgono un tirocinio di orientamento per la scelta della formazione con durata non superiore a 3 mesi oppure che svolgono tirocini non obbligatori nell'ambito del loro percorso formativo per una durata massima di 3 mesi, non presso lo stesso soggetto ospitante;
- disoccupati di lunga durata, per i quali il salario minimo non è applicabile per i primi 6 mesi in caso di nuovo rapporto di lavoro.

Regime transitorio

Fino al 31 dicembre 2016 opera un regime transitorio durante il quale sono possibili deroghe al salario minimo con riferimento alla legge sul distacco dei lavoratori e alla legge sulla somministrazione di lavoro. Ma a decorrere dal 1°

gennaio 2017, il salario minimo sarà generalizzato, con le sole eccezioni previste dalla specifica normativa.

La Commissione sul salario minimo

L'attuazione del salario minimo prevede anche l'istituzione di una apposita Commissione, composta da un presidente, sei membri e due esperti. Le parti sociali nominano ciascuna tre rappresentanti di cui almeno una donna e un uomo e un esperto, quest'ultimo senza diritto di voto. Inoltre, nominano congiuntamente il presidente.

Il compito principale della Commissione sarà di formulare le proposte di adeguamento del salario minimo, che, tuttavia, sarà adottato mediante decreto-legge dal Governo federale. A partire dal 1° gennaio 2017 il salario minimo sarà rivisto ogni 2 anni.

Le deroghe al salario minimo

La deroga nell'applicazione del salario minimo nei confronti di disoccupati di lungo periodo pare necessaria per incentivare e facilitare il loro reinserimento nel mercato del lavoro. Ugualmente opportuna è l'eccezione per gli apprendisti che attualmente hanno retribuzioni inferiori ai minimi tariffari.

Rispetto però a tale categoria, emerge la preoccupazione che si possa innescare un fenomeno di abbandono dell'apprendistato per i giovani maggiorenni. Infatti, insieme agli apprendisti, senza distinzione di età, la non applicazione del salario minimo sarebbe prevista per i lavoratori minorenni senza una qualifica professionale. Questo significa che ai maggiorenni anche senza una qualifica professionale deve essere applicato il salario minimo. Proprio per questo motivo, gli apprendisti che diventano maggiorenni potrebbero essere spinti ad abbandonare la formazione professionale alla ricerca di una nuova occupazione che dovrebbe essere retribuita con il salario minimo.

Per prevenire questo fenomeno, da più parti si proponeva di elevare il limite di età dell'applicazione del salario minimo da 18 a 23 anni, per evitare l'effetto spiazzamento sull'apprendistato e scongiurare un abbandono della formazione professionale con conseguente danno all'occupabilità dei giovani.

L'impatto del salario minimo

Il Ministero del lavoro tedesco ha stimato in 3,7 milioni i lavoratori che beneficeranno dell'introduzione del salario minimo. Secondo altri calcoli, nel 2012

erano ben oltre 5 milioni i lavoratori che percepivano meno di 8,50 euro all'ora. È stato calcolato che 2/3 dei lavoratori che beneficeranno dell'introduzione del salario minimo saranno donne, attualmente infatti 3,42 milioni di lavoratrici hanno retribuzioni inferiori agli 8,50 euro all'ora, mentre 1,83 milioni sono uomini (fonte: *German Socio-Economic Panel Survey 2012*). Geograficamente, l'impatto maggiore si registrerà all'Est, dove il 24% dei lavoratori guadagna meno di 8,50 euro all'ora, contro il 14% dei lavoratori nell'Ovest (fonte: *German Socio-Economic Panel Survey 2012*). In generale, i lavoratori che vedranno aumentare la loro retribuzione saranno prevalentemente occupati nel settore dei servizi (alberghi e ristoranti, commercio al dettaglio e altri servizi), donne, residenti nell'Est e con una età inferiore ai 25 anni.

I dubbi sul salario minimo

Nonostante che l'introduzione del salario minimo possa avere un effetto perequativo e ridurre la disuguaglianza salariale, forti perplessità su tale misura sono espresse da autorevoli economisti, preoccupati delle possibili conseguenze negative sull'occupazione, in particolare di lavoratori con basse qualifiche e disoccupati di lunga durata.

Infatti, l'introduzione del salario minimo determina un incremento del costo del lavoro senza un corrispondente aumento della produttività, impattando quindi negativamente sull'occupazione. Secondo alcuni esperti, 600 mila lavoratori, soprattutto lavoratori con bassa qualificazione, part-time, donne, residenti all'Est potrebbero perdere il loro posto di lavoro, determinando un incremento della disoccupazione di 1,38 punti percentuali e portando il tasso fino al 8,7%. Secondo altri calcoli, l'introduzione del salario minimo costerà la perdita di 50 mila posti di lavoro all'anno.

Inoltre, a causa di questo notevole incremento dei costi, che graveranno in particolare sulle piccole e medie imprese, sembra verosimile la circostanza per cui potrebbero svilupparsi pratiche volte ad aggirare il salario minimo, attraverso ore straordinarie non retribuite, così come si incentiverebbe la sostituzione di contratti di lavoro subordinato con lavoro autonomo. Gli economisti paventano anche un incremento dei lavoratori stranieri provenienti da Paesi con salario minimo inferiore, ovvero tutti gli altri Paesi europei tranne Olanda (9,07 euro), Belgio (9,10 euro), Francia (9,43 euro) e Lussemburgo (11,10 euro) che hanno salari minimi superiori.

Ma gli effetti negativi non sarebbero soltanto sull'occupazione, ma anche sui prezzi. Infatti, l'aumento del costo del lavoro determinato dal salario minimo

si trasformerà in un incremento dei prezzi per i consumatori, portando l'inflazione all'1,8%.

Un altro argomento a sostegno della tesi dell'impatto negativo della introduzione del salario minimo mette in evidenza come tale effetto sia commisurato al suo livello, non tanto in assoluto ma in relazione ai salari effettivi. Si ritiene, infatti, se il salario minimo corrisponde al 60% del salario mediano, esso sia troppo elevato e determini un effetto negativo sull'occupazione.

Un confronto internazionale mostra che in Francia il salario minimo è il 61% del salario mediano, in Olanda e Regno Unito il 47%, in Spagna il 44%, in Lussemburgo il 42%, in Giappone e USA il 38% (fonte: Ocse, 2012). Per comprendere come rilevi non tanto l'importo assoluto del salario minimo, ma il suo rapporto con i salari effettivi, emblematico è il caso del Lussemburgo, dove nel 2012 si registrava il salario minimo più elevato in Europa, con 10,41 euro, comunque corrispondente "solo" il 42% del salario mediano, inferiore per esempio all'indice della Spagna, che aveva un valore assoluto di 3,89 euro. Per la Germania, questo rapporto è stato calcolato essere intorno al 50% (fonte: IZA), pertanto superiore a quello dei principali Paesi europei, nonché di altri competitori internazionali come Giappone e USA, evidenziando quindi che l'introduzione del salario minimo a questo livello potrebbe effettivamente avere un impatto negativo.

In considerazione di tutto questo, gli esperti contrari all'introduzione del salario minimo suggerivano almeno di fissare inizialmente un importo inferiore agli 8,50 euro, per verificare l'impatto dell'introduzione sul mercato e solo successivamente nel caso incrementarlo, se le evidenze non lo sconsigliassero. Le critiche sollevate nei confronti del salario minimo o quanto meno del suo elevato livello sembrano avere determinato un primo effetto, inducendo il Governo tedesco a modificare il disegno di legge introducendo la previsione della valutazione dell'impatto del salario minimo nel 2020.

I mini-jobs

Il salario minimo sarà applicato anche ai c.d. *mini-jobs*, criticati per essere considerati una forma di sottooccupazione e a volte di sfruttamento dei lavoratori a causa di compensi orari alquanto bassi.

Il *mini-job* (tecnicamente *geringfügige Beschäftigung*) è una forma di lavoro marginale, con una remunerazione massima di 450 euro al mese, che tuttavia ha natura di lavoro subordinato.

Esistono tre tipologie di questa forma di lavoro: i *mini-jobs* nel settore commerciale; i *mini-jobs* per servizi in ambito domestico presso datori di lavoro privati; e i *mini-jobs* di breve durata o per lavori stagionali (che dal 1° gennaio 2015 hanno un limite di durata di 3 mesi oppure di 70 giornate di lavoro).

La disciplina dei mini-jobs

Poiché i *mini-jobs* hanno natura di lavoro subordinato i *mini-jobbers* godono degli stessi diritti dei lavoratori subordinati, comprese le ferie (minimo 4 settimane); l'indennità di malattia, infortunio e maternità. Inoltre, a parte quelli a termine, i *mini-jobs* sono rapporti di lavoro a tempo indeterminato e pertanto godono della tutela contro i licenziamenti come gli altri rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

L'importo di 450 euro al mese quale limite retributivo è un riferimento medio. Infatti, rileva il limite massimo di reddito annuale individuato in 5.400 euro, comprensivi delle mensilità aggiuntive.

I costi per il datore di lavoro variano in base alla tipologia di *mini-job*. Per i *mini-jobs* nel settore commerciale, il datore di lavoro deve versare un 15% della retribuzione a titolo contributi sociali per l'assicurazione pensionistica obbligatoria e un 13% di assicurazione contro la malattia. A questi contributi sociali si aggiungono uno 0,7% in caso di malattia; uno 0,14% in caso di maternità e uno 0,15% per il fondo insolvenza.

Per i *mini-jobs* per lavoro domestici presso privati, il datore di lavoro versano un 5% della retribuzione a titolo di contributi sociali per l'assicurazione pensionistica obbligatoria e un 5% di assicurazione contro la malattia. A questi si aggiungono i contributi versati in caso di malattia del *mini-jobber*, uno 0,7% e in caso di maternità, uno 0,14%. In questo ambito è previsto anche un 1,6% come assicurazione contro gli infortuni.

Per i *mini-jobs* di breve durata, il datore di lavoro è esentato dai versamenti previdenziali e assicurativi. È previsto, invece, il pagamento dei contributi sociali aggiuntivi soltanto in caso del verificarsi degli eventi di malattia, 0,7% e di maternità, 0,14%.

Il lavoratore deve versare un 3,9% della retribuzione per l'assicurazione pensionistica, che diventa del 13,9% in caso dei *mini-jobs* nel settore dei lavori domestici presso privati, mentre non è dovuto nessun contributo sociale in caso di *mini-job* di breve durata. Il reddito da *mini-job* è inoltre soggetto a imposizione fiscale, benché forfetaria nella misura del 2% della retribuzione.

Per i lavoratori disoccupati è possibile svolgere una attività lavorativa attraverso i *mini-jobs*, conservando lo stato di disoccupato, con eventuale decurtazione dell'indennità, in caso di reddito da lavoro che supera un dato importo.

Il fenomeno dei mini-jobs

Al 30 giugno 2014 i *mini-jobbers* erano 7,2 milioni, di cui 6,9 nel settore commerciale e il resto presso i privati.

Il numero dei lavoratori marginali sul totale dei lavoratori subordinati, benché abbastanza elevato, è tuttavia tendenzialmente costante negli ultimi dieci anni. Infatti, se a dicembre 2004 la quota dei *mini-jobbers* sul totale dei lavoratori dipendenti era il 20% a dicembre 2013 è calcolato al 18,9%. In valore assoluto il loro numero è aumentato di circa 280 mila unità, ma gli occupati sono cresciuti di oltre 3 milioni nello stesso periodo di tempo.

Per quanto riguarda la demografia dei *mini-jobs*, il fenomeno è più diffuso nei *Länder* occidentali, in particolare in Baden-Württemberg, Baviera e Nordreno Westfalia (dove si registra il maggior numero di *mini-job* per lavori domestici presso privati).

Prevedibilmente, prevalgono nettamente tra i *mini-jobbers* le donne. Nel settore commerciale la loro presenza corrisponde al 61% del totale contro il 39% degli uomini (dati al 30 giugno 2014). Nel settore dei lavori domestici presso datori di lavoro privati, la percentuale delle donne sale fino al 90%.

Rispetto alla distribuzione per età, il gruppo maggiormente rappresentato tra i *mini-jobbers* sono gli over 60 seguiti dagli under 25. Considerando la nazionalità, forse può sorprendere, il fatto che la stragrande maggioranza sia costituita da lavoratori tedeschi, con una percentuale nell'ambito del lavoro domestico (88,6%) superiore alla percentuale nel settore commerciale (82,4%).

Altri dati interessanti riguardano la durata dei *mini-jobs*, alla data del 30 giugno 2014, il 41% dei *mini-jobs* nel settore commerciale (e il 43% presso i privati) erano in essere da massimo un anno, il 24% (19%) da oltre un anno e meno di due, l'8% (11%) da oltre 2 anni e meno di 3.

Se inoltre si osserva la distribuzione dei *mini-jobbers* per datore di lavoro, il 45% dei datori di lavoro (su in totale di 2.178.339 alla data del 30 giugno 2014) impiegavano un solo lavoratore *mini-jobber*, il 21% dei datori 2 *mini-jobbers* e l'11% dei datori 3 *mini-jobbers*.

I numeri evidenziano certamente la rilevanza della componente dei *mini-jobs* sul totale dei rapporti di lavoro, tuttavia non si può pensare che questo fenomeno da solo spieghi le buone performance del mercato del lavoro tedesco dal 2003/2004 ad oggi e i bassi livelli di disoccupazione che si registrano attual-

mente. È infatti opportuno ricordare che la Germania tra il 2003 e il 2013 ha visto incrementare di più di 8 punti percentuali il tasso di occupazione.

Le voci critiche denunciano questa forma di lavoro come precariato e sfruttamento in particolare con riferimento a situazioni di retribuzioni orarie particolarmente basse. Inoltre, ne viene evidenziato il costo economico posticipato, poiché gli scarsi contributi sociali versati non garantiranno ai *mini-jobbers* una pensione adeguata, determinando un ricorso al sistema di welfare per la sussistenza.

Il problema dei bassi salari sarà risolto, almeno sul piano del diritto, dall'introduzione del salario minimo, applicabile, come anticipato, anche a questa forma di lavoro. Sarà in questo caso interessante verificare l'impatto dell'introduzione del salario minimo sul numero di *mini-jobs*.

Per il resto, i dati demografici e la distribuzione specialmente per età suggeriscono un uso tendenzialmente non distorto di questa forma di lavoro, in quanto utilizzato principalmente da lavoratori "anziani" e pensionati o giovani e studenti rispettivamente per avere un reddito a integrazione della pensione oppure un piccolo reddito per le proprie spese. Questa forma di lavoro viene anche utilizzata dalle donne e madri come forma di conciliazione tra vita e lavoro, dai disoccupati alla ricerca e in attesa di un lavoro "standard".

In questa prospettiva, non pare di poter affermare che i *mini-jobs* determinano una distorsione del mercato del lavoro, né che falsifichino le statistiche di occupati e disoccupati, oltre al fatto che questa forma di lavoro è uno strumento di prevenzione del lavoro irregolare.