



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale  
in Relazioni Internazionali Comparete  
ordinamento ex D.M. 270/2004

Tesi di Laurea Magistrale

**Italia e Germania: una  
comparazione tra mercati del lavoro**

**Relatore**

Ch.mo Prof. Pietro Basso

**Correlatrice**

Ch.ma Prof.ssa Francesca Coin

**Laureando**

Ilaria Gervasoni

Matricola

827712

**Anno Accademico**

2016 / 2017

# Indice

---

<b>Introduzione</b>	<b>1</b>
<b>I - Il mercato del lavoro tedesco</b>	<b>6</b>
1.1 - Il sistema tedesco	6
1.2 - Erosione, decentralizzazione e frammentazione del potere di contrattazione collettiva	8
1.3 - Salari reali e accordi collettivi	14
1.4 - La normativa sul salario minimo	17
<b>II - La nascita del piano Hartz</b>	<b>20</b>
2.1 - Contesto storico: la nascita della Commissione Hartz	20
2.2 - L'impatto della riunificazione tedesca sul sistema previdenziale di supporto economico ai disoccupati	25
2.3 - L'indennità di disoccupazione tedesca	27
2.4 - Il piano Hartz: impatto sul mercato del lavoro	29
2.5 - Le modifiche nel sistema pensionistico	36
2.6 - Gli effetti delle riforme Hartz sul sistema delle politiche attive	38
2.7 - Occupazione della popolazione anziana	39
2.8 - Forme di lavoro atipico	44
2.9 - La reazione alla crisi economico-finanziaria di fine anni 2000	43
<b>III - Il mercato del lavoro italiano</b>	<b>51</b>
3.1 - Un'analisi storica delle criticità del mercato del lavoro italiano	51
3.2 - Copertura sindacale e contrattazione collettiva in Italia	54
3.3 Il processo di riforma del mercato del lavoro italiano	59
3.4 La Legge Treu	60
3.5 La Legge Biagi	64
3.6 Le Leggi Fornero	65

<b>IV - La nascita del Jobs Act</b>	<b>70</b>
4.1 - Contesto politico ed evoluzione del dibattito	70
4.2 - Il progetto Garanzia Giovani, tirocini e stage	75
4.3 - Modifiche nel sistema previdenziale di supporto economico ai disoccupati	78
4.4 - Una valutazione degli effetti del Jobs Act	80
<b>Il punto di vista del legislatore - Intervista a Tiziano Treu</b>	<b>85</b>
<b>Il punto di vista del sindacato - Intervista a Tania Scacchetti</b>	<b>96</b>
<b>Conclusioni</b>	<b>112</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>115</b>

# Introduzione

---

A quasi dieci anni dallo scoppio della crisi economica le differenze strutturali tra le economie dell'Eurozona restano profonde, così come i loro contesti sociopolitici. Alla base di questo studio vi sono le recenti politiche di regolamentazione del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali adottate da Italia e Germania a partire dagli anni '90, seguite da una serie di considerazioni sui loro effetti. Ho scelto di trattare questo argomento poiché ritengo che la questione dell'ordinamento del mercato del lavoro sia particolarmente attuale, anche considerando che in entrambi i Paesi oggetto della mia analisi si svolgeranno a breve le elezioni nazionali.

La normativa europea su temi economici si è spesso basata sulla convinzione liberista dell'efficienza e della capacità di resilienza del mercato, guardando con sospetto agli interventi normativi statali. Ma porre eccessiva fiducia nella capacità del mercato di adeguarsi a shock, simmetrici o asimmetrici, grazie alla sua flessibilità intrinseca rischia di essere un detrimento per la società. Se si rigetta la concezione keynesiana dei mercati del lavoro come istituzioni sociali complesse e di come i salari abbiano aspetti normativi dal punto di vista sociale che li rendono scarsamente elastici in situazioni di forte disoccupazione, risulta evidente che l'applicazione di sistemi di moderazione salariale porta all'aumento delle disparità tra i lavoratori, andando verso una riduzione progressiva dei diritti.

Con l'esplosione nel 2010 della crisi dell'Euro, il dibattito politico si è concentrato sulle politiche fiscali dei PIIGS: Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna sono stati messi sotto la lente d'ingrandimento della Commissione Europea e si sono iniziate a diffondere le politiche di austerità, ritenendo che la grande responsabilità nel collasso economico del sud dell'Unione Europea fosse dovuto a una mancanza di disciplina in ambito fiscale (Stockhammer 2011). Seppur vi sia un fondo di verità, specialmente per quanto riguarda la

Grecia, il fatto che ben cinque nazioni siano coinvolte dal problema suggerisce che debba esserci una causa diversa che genera squilibrio.

La strutturazione stessa del mercato unico europeo parte contenendo in sé il seme della deflazione: con alcuni paesi in deficit e altri in surplus l'onere dell'aggiustamento ricade sui paesi in deficit, creando un circolo vizioso che mette a rischio la stabilità del sistema nel suo intero.

Con politiche economiche orientate a mantenere un'inflazione bassa, come quelle largamente promosse dalla Banca Centrale Europea, i Paesi in deficit sono obbligati a mettere in atto manovre di deflazione per cercare di restare competitivi, abbassando prezzi e salari. Aumentano così gli squilibri non solo economici, ma anche sociali, all'interno dell'Unione.

In ottica neoliberista, la pressione al ribasso sui salari diventa un mezzo di svalutazione competitiva, mentre le strutture sindacali diventano unicamente dei freni allo sviluppo del mercato.

Mentre alcuni stati membri, in particolare la Germania, hanno perseguito una strategia di crescita basata sulle esportazioni, altri -in particolare la periferia dell'Europa meridionale e l'Irlanda- hanno adottato un modello di crescita che si basava fortemente sul credito. I due modelli di crescita interagiscono e dipendono l'uno dall'altro nella misura in cui il modello guidato dall'esportazione presuppone vi sia un gruppo di paesi che presentino un deficit nelle partite correnti, e che le economie controllate dal credito vengano alimentate da afflussi di capitali. La crisi scoppiata nel 2010 in Europa nasce dagli squilibri che si sono accumulati in oltre un decennio: in quest'ottica, la moderazione salariale tedesca è alla base della crisi del sistema Euro (Lapavitsas et al. 2010).

Seppure Italia e Germania presentino due situazioni estremamente diverse, la successione di interventi normativi di regolazione del mercato del lavoro è simile: i processi di flessibilizzazione del mercato del lavoro hanno portato ad una crescita del precariato in entrambe le realtà, richiamando la

necessità di interventi tampone più o meno efficaci in un tentativo di riportare un po' di equità a seguito di un'eccessiva liberalizzazione.

La riduzione e la revisione degli ammortizzatori sociali alla disoccupazione, l'aumento progressivo del precariato e della flessibilità lavorativa appaiono essere una tendenza diffusa in Europa, seguendo il filone di un modello neoliberista che però non tiene conto dei rischi sociali che ingenera. Il processo di liberalizzazione del mercato presenta svariati punti comuni: la costruzione di riforme di politiche di controllo della spesa pubblica, basate più sul taglio dei costi che sull'aumento della pressione fiscale, e l'abbandono di quel modello keynesiano che punta all'occupazione totale della popolazione e che vedeva in Europa un alto numero di sostenitori prima degli anni '90.

Per quanto riguarda la costruzione del quadro normativo di regolazione del mercato del lavoro le tendenze più evidenti sono la deregolamentazione per le aziende, con l'eliminazione di vincoli su licenziamenti e assunzioni e una deregolamentazione del lavoro e l'indebolimento degli strumenti di contrattazione collettiva dei lavoratori (Baccaro e Howell 2011).

Secondo De Cecco, le radici di quest'evoluzione sono da individuarsi nel collasso delle dinamiche di produzione fordiste avvenuto tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 del XX secolo, unitamente al crollo dell'Unione Sovietica. La Germania, più che motore d'Europa, rischia di schiacciare sotto il peso del proprio surplus i Paesi con le economie maggiormente in difficoltà, mentre i suoi stessi cittadini vedono comunque una riduzione di diritti e stato sociale.

*“La forza aggregativa dell'economia della Germania unita è di nuovo tale da riproporre il modello mitteleuropeo come vincente. Ne deriva una spinta possente alla balcanizzazione dell'Europa, che può permettere l'instaurarsi di rapporti di dipendenza e integrazione economica tra Germania e periferia europea mutuamente compatibili e fruttuosi.[...] L'Italia sembra rassegnata a sacrificare i propri residui centri organizzativi della produzione, integrando con*

*grande successo la propria industria con quella tedesca, come fornitrice efficiente di parti e componenti. Questa soluzione, tuttavia, è in contraddizione con la persistenza dell'Italia come realtà economica integrata, perché il modello mitteleuropeo coinvolge l'Italia del Nord e quella del Centro, ma esclude quella del Sud, per lo meno nella sua parte occidentale e insulare. Non prevede poi alcun ruolo per Roma, oltre quello preunitario di fornitrice di servizi turistici e religiosi. A meno di non trasformare l'intero Sud, per la sua parte occidentale e insulare, in un enorme parco turistico per le vacanze dei cittadini della Mitteleuropa.” (De Cecco 1999)*

Se prendiamo l'esempio Germania, con un mercato del lavoro ormai stabilizzatosi, una bassissima percentuale di disoccupati e un'economia in surplus, vediamo uno sbilanciamento tra la domanda di forza lavoro e l'offerta in diversi ambiti, tanto da portare il governo tedesco a lanciare svariate campagne per attrarre lavoratori dall'estero.

In contemporanea, vediamo invece un sud Europa che non solo continua ad arrancare e a soffrire prepotentemente degli strascichi della crisi ma che continua a vedere percentuali di disoccupazione preoccupanti. Quasi il 30% della popolazione spagnola in età lavorativa risulta disoccupata, una tendenza che continua senza margini di risoluzione da quasi otto anni. Nonostante la crisi sembri apparentemente ormai superata, quantomeno nei suoi risvolti più cruenti, la crescita economica che le proiezioni ci prospettano non pare essere sufficiente a sbloccare realmente la situazione. Se per quanto riguarda Spagna e Grecia il quadro rimane piuttosto cupo, Italia e Portogallo pur iniziando a mostrare pallidi segnali di ripresa non possono comunque definirsi in una posizione positiva.

Scontatamente sono le generazioni più giovani quelle più fortemente colpite dalla disoccupazione crescente: se nei 28 Paesi dell'Unione Europea la disoccupazione era al minimo storico allo scoppio della crisi, con un 15% di media, solo cinque anni dopo era quasi raddoppiata arrivando al 25%. Ad oggi,

secondo gli stessi dati Eurostat, la percentuale di giovani disoccupati all'interno dell'Unione è al 16,9% ma al 18,9% nell'area euro: è evidente che i Paesi del nord Europa fanno sì che la media dei 28 si abbassi in maniera considerevole, ma resta vivo il dramma di un sud Europa che vede il divario allargarsi sempre di più. In questo testo ho deciso di presentare la situazione specifica di due Paesi dell'Eurozona, che presentano situazioni paradossalmente simili (a livello di proposte recentemente approvate dai rispettivi parlamenti nazionali in materia giuslavorista) e contemporaneamente profondamente diverse (per percentuale di disoccupati, composizione sociale del Paese, strutture di welfare statale): l'Italia, che con il suo 35,1% di disoccupazione giovanile nazionale vede allargarsi sempre più la forbice tra Nord e Sud e che continua in una situazione di sostanziale instabilità politica e la Germania, il "motore d'Europa" che con il suo 6,4% di disoccupazione giovanile e una Cancelliera al timone ininterrottamente dal 2005 viene vista come modello per il resto dell'Unione, ma che nella sua forza rappresenta un elemento di squilibrio all'interno del mercato unico.

Se per quanto riguarda la Germania è stato possibile attingere a diverse fonti e ad analisi strutturate, gli interventi normativi che si sono susseguiti in Italia hanno introdotto modifiche ancora troppo recenti per fornire una fotografia chiara della situazione. Conseguentemente, nei primi due capitoli affronterò l'analisi della situazione tedesca, nelle sue peculiarità e sfaccettature, mentre nella seconda parte mi concentrerò sull'Italia, dall'analisi delle sue difficoltà strutturali storiche in ambito economico e di coinvolgimento del mercato del lavoro per proseguire con una valutazione del Jobs Act, l'ultima riforma strutturale riguardante il mercato del lavoro. Per compensare la scarsità di letteratura a riguardo, data dai tempi di approvazione troppo recenti all'attuale, ho cercato di analizzare i dati statistici reperibili ad oggi per fare una prima valutazione degli effetti e ho deciso di includere due interviste a mio avviso significative: l'ex Ministro Treu, firmatario del pacchetto normativo che porta il suo nome e oggi Presidente del CNEL e Tania Scacchetti, membro della segreteria nazionale della CGIL con delega al mercato del lavoro.

# I - Il mercato del lavoro tedesco

---

## 1.1 - Il sistema tedesco

Fino agli anni '90 il capitalismo tedesco era considerato una sintesi ottimale tra un'economia fortemente competitiva, con salari piuttosto elevati e una certa equità nella distribuzione del reddito.

La colonna portante dell'economia politica tedesca era la forza del suo settore manifatturiero, specializzato nella produzione di alta qualità nel campo automobilistico, elettronico, chimico, ingegneristico e meccanico, che promuoveva un modello di sviluppo fortemente orientato all'esportazione. La tutela dei lavoratori era garantita da strutture sindacali relativamente forti e da un sistema di contrattazione collettiva che assicurava la partecipazione della maggioranza dei lavoratori tedeschi nello sviluppo economico nazionale, garantendo nel contempo che il mercato interno non risultasse eccessivamente stagnante.

Nell'ultimo ventennio, però, il capitalismo tedesco ha subito alcune trasformazioni fondamentali che hanno messo in dubbio l'efficienza e l'eguaglianza raggiunta dal precedente contratto sociale (Streeck 2009).

A seguito della riunificazione tedesca nel 1990 e con il concretizzarsi del progetto di integrazione europea e la crescente internazionalizzazione che ne è derivata, la Germania è entrata in un periodo di ricostruzione in chiave neo-liberale delle sue tradizionali strutture di stato sociale e delle istituzioni che regolavano il mercato del lavoro interno. Tra i vari effetti di questo processo, risulta particolarmente rilevante l'enorme impatto sulla politica salariale in Germania, che ha portato a sua volta a una parziale erosione e ad una frammentazione della contrattazione collettiva e soprattutto ad un significativo cambiamento nelle relazioni di potere, con un profondo indebolimento delle strutture sindacali.

Il risultato è stata la moderazione dei salari, con crescenti differenziazioni nei settori economici, una crescita esponenziale della diffusione di salari risicati e un declino generale nella divisione del reddito, che ha influenzato in maniera significativa il modello tedesco di sviluppo economico nel suo complesso, portando ad una pesante riduzione della domanda interna e promuovendo di conseguenza una discrepanza crescente tra il fiorente mercato delle esportazioni e la stagnazione del mercato interno.

Nel promuovere uno sviluppo economico prevalentemente orientato verso le esportazioni, la Germania non solo ha fallito nel garantire un corrispondente sviluppo del mercato interno, ma si è fatta promotrice di uno sbilanciamento economico crescente sia tra i Paesi dell'Unione Europea sia a livello globale.

La crisi economico-finanziaria internazionale del 2009 e le successive turbolenze economiche in Europa dimostrano come i modelli di sviluppo dipendenti da un sistema industriale orientato principalmente all'esportazione non siano sostenibili: uno sviluppo economico bilanciato necessita di maggiore uguaglianza retributiva, così come di istituzioni e corpi intermedi che siano in grado di farsi garanti di un modello di sviluppo più equo.

Con l'approvazione della *Mindestlohngesetz (MiLoG)*, approvata nell'agosto del 2014 e poi aggiornata nel luglio 2017, vi è stato un tentativo di costruire una normativa sui salari per correggere alcune storture e cercare di cambiare la rotta verso una direzione più solidaristica ed espansiva, fissando il salario minimo a 8.50€ all'ora prima ed in seguito a 8.84€, grazie alla convergenza tra la crescita del mercato del lavoro interno ed il recupero di forza e di influenza politica da parte delle organizzazioni sindacali.

La legge ha rappresentato una novità assoluta per un sistema che non aveva mai avuto una normativa sul salario minimo, a causa di una visione storica che metteva in contraddizione l'imposizione normativa sui salari con il principio dell'autonomia di contrattazione collettiva (*Tarifautonomie*), lasciando che i minimi salariali venissero determinati dagli accordi collettivi e riguardassero

unicamente i lavoratori coperti da questi ultimi (Bispinck 2012).

## **1.2 - Erosione del potere di contrattazione collettivo, decentralizzazione e frammentazione nella contrattazione collettiva**

Negli anni '50 del XX secolo la Germania aveva sviluppato un sistema di contrattazione settoriale diffuso, portando alla creazione sistemica di accordi collettivi tra i sindacati dei lavoratori e le associazioni datoriali di categoria, fino ad arrivare a coprire la stragrande maggioranza dei settori dell'economia tedesca.

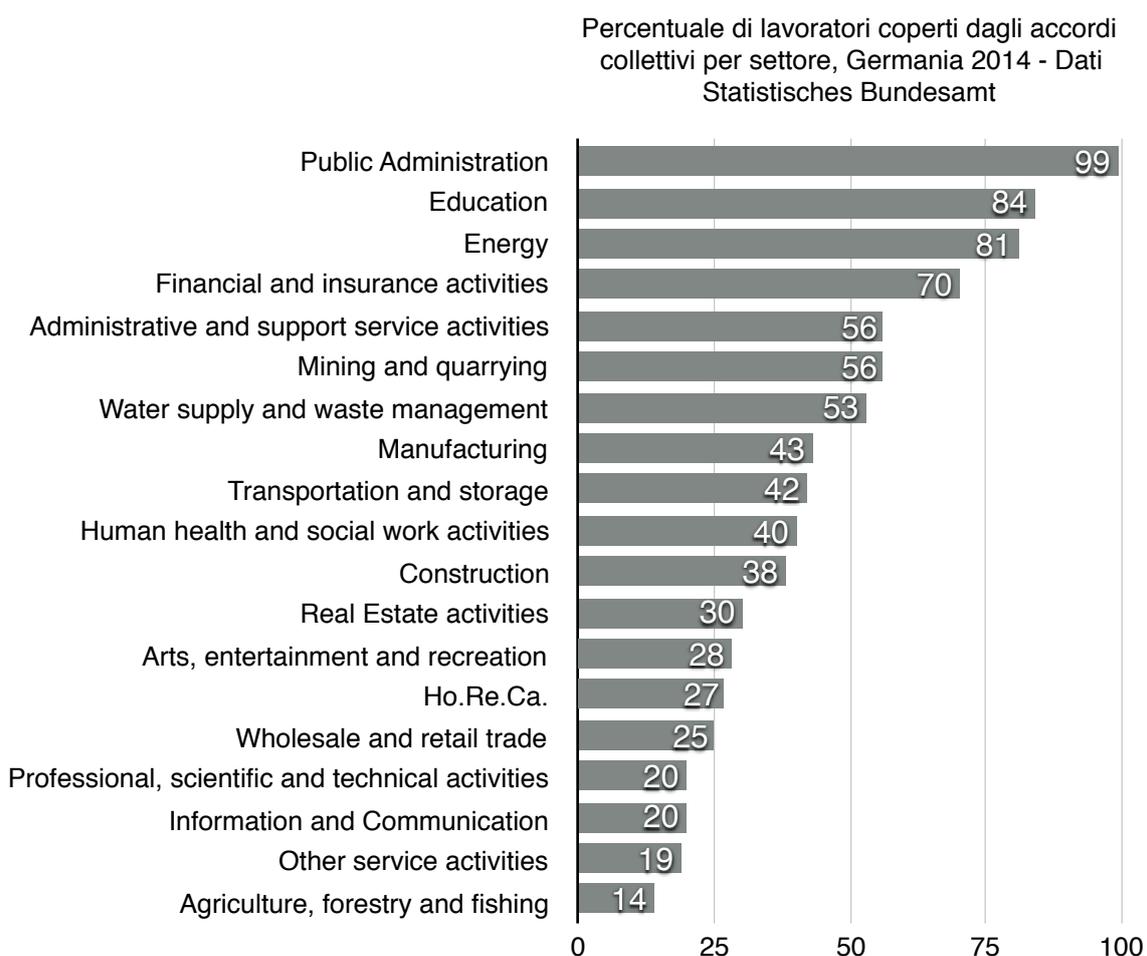
Il risultato fu che per più di quarant'anni la contrattazione collettiva arrivò a coprire tra l'80% e il 90% dei lavoratori tedeschi. A partire dalla metà degli anni '90 questo meccanismo subì cambiamenti profondi, che portarono ad una frammentazione crescente prima ed in seguito ad una parziale erosione della forza dei sindacati dei lavoratori (Haipeter 2013).

Ne troviamo la dimostrazione più ovvia nel declino continuativo nella copertura degli accordi. Tra il 1998 ed il 2014 la percentuale di lavoratori coperti da accordi collettivi nella Germania Ovest scese dal 76% al 46%, mentre nella Germania Est, dove a seguito dell'unificazione non vi fu mai una completa adozione delle strutture di contrattazione, la copertura scese dal 63% al 39% (Ellgut e Kohaut 2014). Per quanto riguarda il Paese considerato nel suo insieme, la copertura della contrattazione nel 2014 era stimata essere attorno al 45%, confermando il trend di abbassamento della copertura (Dati Destatis, Strutture of earnings Survey, 2014).

La parziale erosione della contrattazione collettiva tedesca diventa ancor più evidente se ci concentriamo sulla contrattazione settoriale: infatti, se vi sono settori in cui la stragrande maggioranza dei lavoratori sono ancora coperti dagli accordi collettivi (più del 75%-80% dei lavoratori della pubblica amministrazione, dell'educazione, dell'energia) in altri la percentuale si dimezza

(tra il 40% e il 50% dei lavoratori del minerario, dei trasporti, dei servizi sanitari e sociali o del manifatturiero), arrivando ad essere quasi insignificante in settori relativi ai servizi (ristorazione, ricettivo, comunicazioni e simili) dove ad essere coperti dagli accordi vediamo un terzo o meno dei lavoratori.

Risulta interessante vedere come vi sia un rapporto molto stretto tra i livelli salariali del lavoratore ed il suo essere coperto o meno dagli accordi di contrattazione collettiva: rispetto ad altri paesi europei, la Germania ha mostrato un pattern inusuale, in cui la sindacalizzazione aumenta in relazione all'aumento del salario. L'indebolimento del sistema di contrattazione è stato infatti particolarmente vistoso nei settori con salari mediamente più bassi, dove solo una minoranza dei lavoratori è coperta da accordi collettivi, mentre ha avuto una buona tenuta nei settori tradizionalmente forti dell'economia tedesca e nel pubblico impiego.



*“We would argue that the basic thrust of developments in the industrial relations systems of advanced capitalism, involving the generalized weakening of unions or even the substitutions of unions with other collective actors, the erosion of bargaining coverage and the transfer of ever more regulatory matters to the firm level, and the increase in the heterogeneity of negotiated provisions to match a similar heterogeneity in market conditions, is unequivocally neoliberal in character despite differences in institutional form.”* (Baccaro e Howell 2011, p. 531)

L'indebolimento del sistema di contrattazione tedesco è dovuto largamente a quei processi di cambiamento che hanno portato alla sua decentralizzazione ed alla conseguente frammentazione (Bispinck e Schulten 2011a). A partire dalla metà degli anni '90 del XX secolo, il sistema tedesco di contrattazione collettiva settoriale venne fortemente criticato dalle organizzazioni datoriali, che lo definivano “eccessivamente rigido” e sostenendo che non permettesse adeguata flessibilità per le singole aziende. Originariamente, le domande di deroga dagli accordi di settore arrivarono soprattutto dalle compagnie che si trovavano in seria difficoltà economica. Alcune di queste iniziarono a contrattare accordi interni, a volte addirittura contravvenendo agli accordi collettivi in atto e andando così a minarne gli standard. In teoria, secondo il “*Günstigkeitsprinzip*” (il principio di “convenienza”) inserito nella *Tarifvertragsgesetz* (la legge sulla contrattazione collettiva tedesca) le aziende coperte da un accordo di settore possono stipulare accordi interni unicamente se questi portano ad un miglioramento nelle condizioni dei propri dipendenti, non se risultano peggiorativi, ma la legge contiene anche una clausola che prevede la possibilità per i sindacati e le associazioni datoriali di settore di accordarsi su delle “*Öffnungsklauseln*” (“clausole di apertura”) da inserire all'interno dell'accordo collettivo e che permettano alle aziende, sotto determinate condizioni, di ottenere delle deroghe peggiorative al contratto collettivo.

A partire da metà anni '90, a causa di un aumento nella disoccupazione in Germania, gli accordi collettivi di settore iniziarono ad includere sempre più frequentemente delle "*Härtefallklauseln*" ("clausole di avversità"), grazie alle quali le aziende avevano la possibilità di andare a smantellare gli standard di settore in cambio della garanzia del mantenimento dei posti di lavoro.

Inizialmente questo tipo di deviazione fu possibile solo sotto condizioni piuttosto stringenti, ma con l'andare del tempo i criteri per l'inserimento delle *Öffnungsklauseln* smisero di essere direttamente collegate al rischio di bancarotta e vennero ampliate per includere casi diversi, tra cui l'aumento nella competitività. Da metà anni '00 quasi tutti gli accordi collettivi principali includevano clausole di apertura che garantivano ampi margini di manovra per deviare, a livello aziendale, dagli accordi collettivi stessi (Bispinck e Schulten 2011a).

Il risultato fu che la conclusione di *Beschäftigungspakte* ("patti d'impiego") a livello aziendale divenne un'attività diffusa, portando ad un ampio margine di concessioni nella contrattazione, specialmente nel settore manifatturiero e in quello dei servizi.

Per quanto riguarda i lavoratori, le principali concessioni fatte alle aziende furono ampie, dalla possibilità di estendere, ridurre o introdurre maggiore flessibilità agli orari di lavoro (con una compensazione salariale parziale se non nulla) al rinvio di aumenti salariali già concordati, dalla riduzione di benefit aziendali e bonus ulteriori al salario frutto di accordi collettivi ad addirittura la riduzione del salario base previsto da questi ultimi. In cambio di questo tipo di concessioni da parte dei lavoratori, le aziende normalmente dovevano garantire di non procedere con licenziamenti per esubero per determinati periodi di tempo. In alcuni casi, le compagnie si impegnavano anche a garantire la creazione di nuovi progetti d'investimento e di nuovi finanziamenti (Bispinck e Schulten 2011a).

I risultati di questo processo di decentralizzazione sono stati piuttosto ambigui: se da una parte il deviare dagli accordi di settore attraverso gli accordi

d'impiego ha dimostrato di essere un metodo efficace per salvaguardare i posti di lavoro, dall'altra ha indebolito l'efficacia degli accordi collettivi di settore e il loro ruolo di garanzia di standard dignitosi a livello salariale e di condizioni lavorative (Kocsis et al. 2013). Alcuni sindacati hanno per altro utilizzato questo tipo di accordi per rafforzare il loro radicamento territoriale nelle aziende, andando ad adottare delle politiche orientate all'impresa (Haipeter 2009), nonostante la decentralizzazione abbia generato un certo grado di scetticismo nelle rappresentanze sindacali aziendali, che hanno segnalato come questa portasse ad uno spostamento di potere ulteriore a favore delle aziende (Bispinck e Schulten 2011a), sentendosi quasi ricattati da queste nell'accettare concessioni: non potendo più riferirsi a standard settoriali vincolanti, avevano infatti perso il loro principale strumento di resistenza.

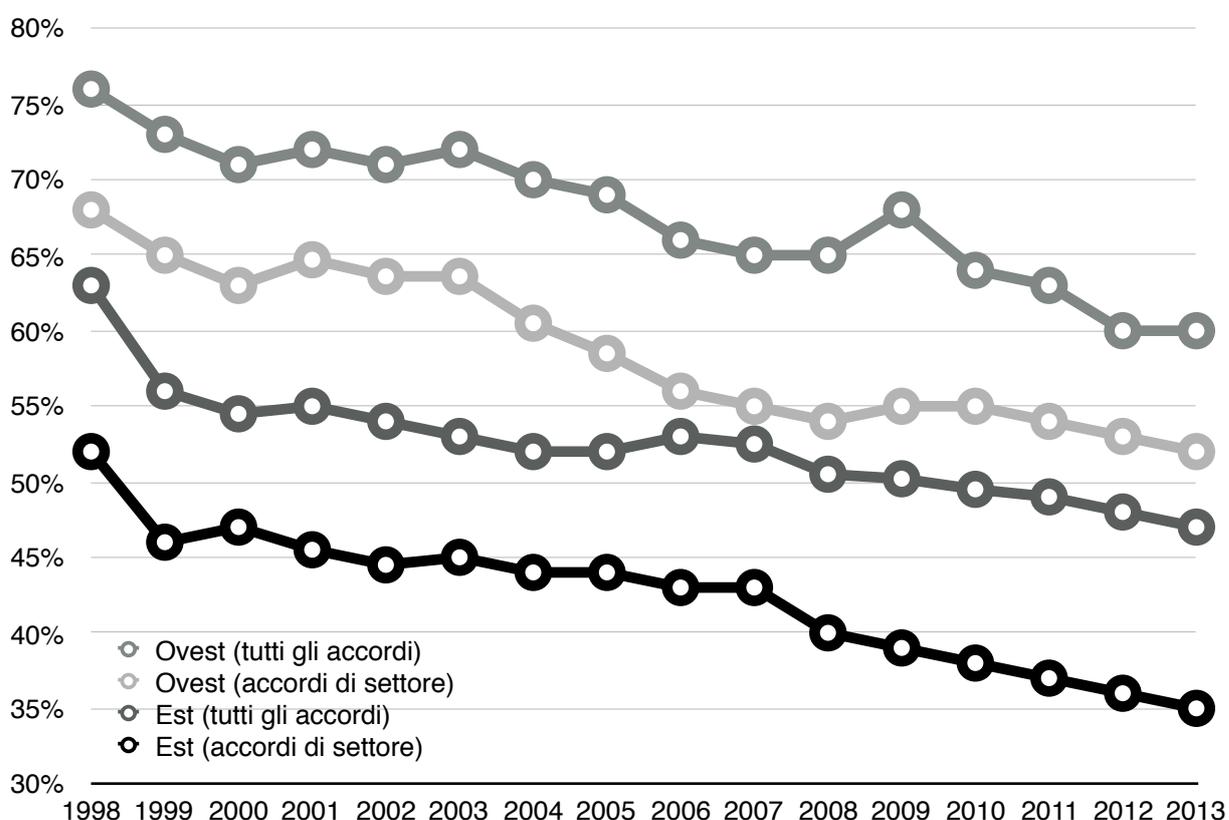
Infine, la decentralizzazione della contrattazione collettiva ha promosso un crescente dualismo nelle relazioni lavorative tedesche, aumentando la separazione tra quei lavoratori tutto sommato garantiti ed il mondo del precariato, che ha visto una costante espansione negli ultimi due decenni (Hassel 2014).

Questo dualismo è divenuto sempre più profondo a causa della crescente frammentazione nella contrattazione collettiva, causata da un processo di ristrutturazione orientato al contenimento dei costi interni alle aziende (Doellgast e Greer, 2007). È possibile individuare quattro ripercussioni principali del processo di frammentazione: in primis vi è una forte tendenza ad appaltare esternamente le attività legate ai servizi, il che normalmente porta ad uno spostamento da un'area di contrattazione dai salari più alti ad un'altra con salari più bassi: a volte addirittura le attività in appalto vengono affidate ad aziende non coperte da alcun accordo. In questo caso, l'appaltare contribuisce direttamente all'abbassamento della copertura di contrattazione (Flecker 2010).

Secondariamente, molte compagnie hanno riorganizzato le loro attività attraverso la creazione di varie società sussidiarie, spesso coperte da accordi

collettivi diversi da quello della società madre. Questo specifico tipo di “appalto interno” può essere visto sia nel settore manifatturiero sia in molte industrie dei servizi. È particolarmente diffuso, per esempio, nel settore sanitario, dove gli ospedali hanno creato le loro aziende di servizi per poter assumere personale di servizio al di fuori degli accordi contrattuali per il personale sanitario. Come risultato, si è arrivati alla nascita di più accordi collettivi all’interno della compagnia, creando un sistema di forza lavoro dal doppio standard.

Percentuale dei lavoratori coperti da contratti di contrattazione collettiva in Germania tra il 1998 e il 2013 - dati Statistisches Bundesamt 2013



In terzo luogo, la frammentazione nella contrattazione collettiva è stata spinta dall’aumento della diffusione del lavoro interinale e a progetto. Tra gli altri, è stata l’industria automobilistica tedesca a fare da apripista nel trasformare posti di lavoro a tempo indeterminato in posizioni con contratti atipici.

Secondo la IG Metall, nel 2013 nel settore automobilistico erano impiegati 763.000 lavoratori a tempo indeterminato, 250.000 lavoratori a tempo

determinato e 100.000 lavoratori interinali: questo ci indica che oltre il 30% dei lavoratori del settore non erano più coperti dall'accordo di settore dell'industria metallurgica (IG Metall 2013).

Le politiche di privatizzazione e liberalizzazione hanno inciso duramente sulla frammentazione nella contrattazione collettiva, in particolare nel settore pubblico. Se la privatizzazione normalmente porta al ritiro dagli accordi sul pubblico settore, la liberalizzazione spesso conduce alla creazione di uno scenario di profondo squilibrio a livello di contrattazione, dove i lavoratori che rimangono all'interno delle strutture pubbliche hanno la garanzia di una forte spinta a livello di contrattazione collettiva, mentre i dipendenti delle compagnie privatizzate si ritrovano scoperti da accordi. Questo processo è stato particolarmente visibile in settori come le comunicazioni, i servizi postali, il trasporto pubblico e i servizi sanitari e sociali (Brandt e Schulten 2008).

### **1.3 - Salari reali e accordi collettivi**

Lo spostamento di potere nelle relazioni tra capitale e lavoro così come le modifiche nel sistema di contrattazione collettiva presentate fino a questo punto hanno avuto un impatto profondo sullo sviluppo dei salari in Germania. A partire dalla metà degli anni '90 si sono delineate tre tendenze: il salario medio è cresciuto in maniera estremamente moderata e spesso al di sotto del tasso di inflazione, creando una flessione nei salari reali; gli sviluppi salariali hanno avuto una diversificazione crescente tra i settori produttivi e vi è stata una crescita notevole nell'incidenza di stipendi molto bassi. Questi tre fattori hanno contribuito unitamente ad un aumento sostanziale dei profitti e una riduzione della quota salari, sottolineando una redistribuzione significativa del reddito a discapito del lavoro e a favore del capitale.

Negli ultimi quindici anni, la crescita dei salari oggetto di contrattazione collettiva è stata estremamente moderata. Se si verificano gli andamenti dei prezzi al consumo nazionali, le retribuzioni concordate collettivamente nei 12

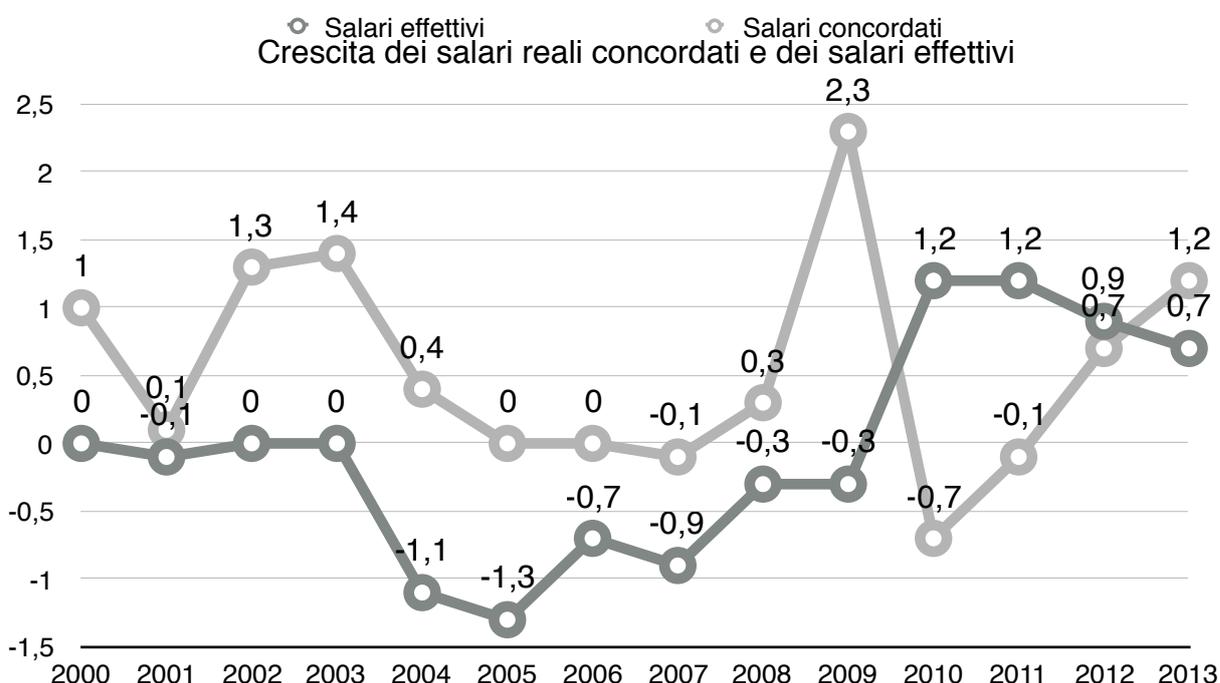
anni successivi al 2000 sono aumentate in termini reali di circa lo 0,7%. Considerando in particolare il periodo compreso tra il 2004 e il 2008, i salari reali concordati appaiono quasi stagnanti. Lo stesso vale per gli anni 2001 e 2011, mentre negli altri anni i tassi di crescita in termini reali hanno oscillato tra lo 0,7% e l'1,4%. Ironicamente, il più alto aumento nei salari reali concordati è stato nel 2009, l'anno simbolo della crisi economico finanziaria, grazie ad un tasso di inflazione estremamente basso.

Confrontando la crescita dei salari concordata collettivamente con la loro crescita effettiva (calcolata attraverso i dati pubblicati dall'ente statistico federale Destatis), lo sviluppo dei salari tedeschi è stato caratterizzato da un forte slittamento. In media, i salari reali sono cresciuti molto più lentamente di quelli concordati. Ad eccezione degli ultimi anni, dal 2010 al 2012, per almeno un decennio lo slittamento è stato negativo. Inoltre, tra il 2000 e il 2009 gli stipendi effettivi hanno mostrato un calo significativo anche in termini reali, tornando a uno sviluppo positivo solo dal 2010 in poi.

Lo slittamento salariale in Germania dimostra come in media i lavoratori tedeschi abbiano beneficiato solo parzialmente degli aumenti determinati dai contratti collettivi. Ovviamente, il declino della copertura della contrattazione collettiva è una delle ragioni dello slittamento, visto che gli aumenti nei settori scoperti erano decisamente minori. In particolare questa tendenza ha danneggiato i lavoratori non coperti nei settori a basso salario, in cui le retribuzioni reali hanno subito la maggiore diminuzione.

Il decentramento della contrattazione collettiva ha contribuito al fenomeno, poiché un numero crescente di aziende ha cercato di derogare dagli accordi collettivi di settore congelando o persino riducendo temporaneamente i salari concordati. L'ultimo elemento distorsivo è rappresentato dai cambiamenti nell'orario di lavoro, con un numero crescente di lavoratori impiegato a tempo parziale che fanno sì che vi sia una crescita più lenta del salario medio per dipendente. Quest'ultimo caso si è verificato in particolare per il numero crescente dei cosiddetti "Mini-Jobs", contratti che prevedono che il lavoratore sia impiegato a tempo parziale in occupazioni marginali e a basso reddito,

solitamente non coperti da contratto collettivo.



Prima del 2000, il sistema di contrattazione collettiva tedesca era un esempio tipico di sistema in cui i settori più forti (di solito l'industria metallurgica, ma anche la chimica) fungeva da trend setter per la definizione di accordi di aumenti salariali che poi venivano adottati a cascata dagli altri. In questo sistema, all'interno di un certo intervallo, gli aumenti salariali diventavano simili per tutti i settori. A partire dagli anni 2000, con l'indebolimento del sistema di contrattazione, si è andati verso una crescente differenziazione degli sviluppi salariali, in particolare per i settori del manifatturiero e dei servizi. Tra il 2000 e il 2013 i più alti tassi di crescita delle retribuzioni concordate collettivamente si possono trovare nel settore della lavorazione dei metalli e nell'industria chimica, con una crescita del 40% circa, mentre nello stesso periodo la crescita era solo del 30% nel settore pubblico e del 24% circa in quello della vendita al dettaglio.

La crescente differenziazione degli sviluppi salariali tra industrie manifatturiere e dei servizi è stata anche strettamente collegata a un'altra caratteristica delle retribuzioni tedesche, vale a dire la crescente disparità

stipendiale e reddituale ed in particolare dal forte aumento dell'incidenza di salari ridotti. Negli anni 2000, il coefficiente di Gini della Germania è cresciuto del 3,5%, arrivando a 31,2 nel 2009 (Dati World Bank). Ad eccezione di Regno Unito e Italia, questo era un tasso piuttosto elevato tra i paesi dell'Europa occidentale.

Dalla metà degli anni '90 in poi, andando ad analizzare la distribuzione salariale, vediamo come vi sia una marcata riduzione nei salari reali di quel 15% di lavoratori già storicamente sottopagati, mentre i salari reali dei lavoratori al vertice della distribuzione abbiano continuato a salire. Tra il 1995 e il 2012 la percentuale di lavoratori a basso salario, quelli che guadagnavano meno di due terzi della retribuzione oraria media, è aumentata dal 18,8% al 24,3%. In termini assoluti, il numero di lavoratori a basso reddito in Germania tra il 1995 e il 2012 è cresciuto da 5,9 a 8,4 milioni. Tra i lavoratori a basso salario risulta particolarmente alta l'incidenza dei lavoratori senza istruzione professionale (46,6% a bassa retribuzione nel 2012), le donne (30,8%), i lavoratori più giovani di 25 anni (56,7%), i lavoratori migranti (34,5%) ed in particolare i cosiddetti Mini-Jobbers (di cui il 78,6% era a bassa retribuzione nel 2012) (Kalina e Weinkopf 2014).

#### **1.4 - La normativa sul salario minimo**

Il forte aumento nell'incidenza dei lavoratori a basso reddito era strettamente correlato al declino della copertura della contrattazione collettiva, evidenziato, come già accennato, dal fatto che nel 2010 solo un terzo del quintile più basso dei salariati era coperto da un accordo collettivo. Dato che la Germania a quel punto non aveva per legge alcun salario minimo, più dei due terzi dei lavoratori tedeschi a basso reddito dovevano fare affidamento solo sulla loro posizione contrattuale individuale, che ovviamente non era abbastanza forte da garantire potere di contrattazione. La bassa copertura della contrattazione collettiva tra i lavoratori a basso reddito ha sottolineato come la densità sindacale fosse

estremamente bassa in molti settori dei servizi. Dal momento che i sindacati non hanno avuto il potere contrattuale di imporre salari più alti, spesso hanno dovuto accettare livelli salariali piuttosto bassi negli accordi collettivi o addirittura rinunciare ad un accordo.

Finalmente, a partire dal 1 gennaio 2017, la normativa sul salario minimo (*MiLog*) è stata applicata in toto anche ai “*Mini-Jobs*”: in precedenza gli unici vincoli esistenti per questa forma contrattuale erano il non superamento dei 450,00€ di retribuzione mensile e di un massimale di 30 ore lavorative a settimana, ma l’assenza di una normativa sul salario minimo aveva prodotto una stortura del sistema in cui erano registrati salari inferiori ai 4,00€ per ora lavorativa. In quest’ottica risulta evidente il perché i sindacati tedeschi abbiano rivendicato la normativa sul salario minimo come una vittoria fondamentale a favore della generalità dei lavoratori tedeschi. Nel 2016, secondo i dati dello Statistisches Bundesamt i lavoratori erano in totale circa 44,5 milioni e di questi il 21% era assunto con un contratto atipico. Se consideriamo che 7,8 milioni di precari erano “*Mini-Jobbers*”<sup>1</sup>, con una prevalenza sostanziale di lavoratori che svolgevano il “*Mini-Job*” come unica attività, vediamo come la normativa sul salario minimo sia andata a controbilanciare, almeno in parte, scelte politiche che avevano portato ad una liberalizzazione eccessiva nella regolamentazione del mercato del lavoro, garantendo maggiore equità alla fascia più debole dei lavoratori tedeschi.

Restano indubbiamente da sciogliere molti nodi, in primis il problema del gender gap, che in Germania con il suo 22% risulta essere il terzo più alto dell’Unione Europea dopo Estonia e Repubblica Ceca (Dati Destatis 2017), ma soprattutto comprendere come un aumento nei salari tedeschi potrebbe avere un impatto fondamentale per la ripresa economica di quei Paesi dell’Eurozona che ad oggi soffrono particolarmente le conseguenze delle politiche di

---

<sup>1</sup> di cui 2,61 milioni di lavoratori che svolgevano un “*Mini-Job*” come secondo impiego

moderazione salariale teutoniche. Se la Germania stimolasse la sua domanda interna attraverso l'aumento dei salari e finalmente vi fosse un adeguamento di questi che superasse l'inflazione, la periferia europea avrebbe quella boccata d'ossigeno necessaria ad evitare fenomeni di deflazione, ma sarebbe necessario che la BCE si comportasse in maniera meno protezionistica e accettasse un aumento dell'inflazione oltre i limiti imposti oggi, in un'ottica di ripresa di un'Eurozona sempre più sbilanciata.

## II - La nascita del Piano Hartz

---

### 2.1 - Contesto storico: la nascita della Commissione Hartz

Il 25 febbraio 2002 il Cancelliere tedesco Gerhard Schröder, al tempo a capo di un governo di coalizione tra il Partito Social Democratico (SPD) e i Verdi (die Grünen) istituì quella che venne in seguito conosciuta con il nome di “Commissione Hartz”, dandole l’incarico di produrre una proposta di riorganizzazione strutturale del *Bundesanstalt für Arbeit* (Ufficio Federale per il Lavoro). La commissione presentò un documento di raccomandazioni nell’agosto dello stesso anno.

Queste raccomandazioni includevano proposte di riforma strutturale del mercato del lavoro ampie, in particolare per quanto riguardava l’unificazione tra i sistemi di supporto alla disoccupazione e di assistenza sociale.

Subito dopo le elezioni federali del settembre 2002, Schröder annunciò la sua intenzione di implementare le riforme proposte “una ad una”. Di queste cosiddette riforme Hartz, la fusione tra i sistemi di disoccupazione e assistenza sociale è stata particolarmente consequenziale. Per i disoccupati da più di 12 mesi, che in Germania in genere sono più della metà del totale (Duell e Vetter 2012), le riforme hanno comportato profondi tagli ai benefici. Questo fa sì che le riforme del mercato del lavoro tedesco siano diventate tra gli esempi più significativi di riduzione del welfare state nell’Europa occidentale.

Se possono risultare incomprensibili le motivazioni che hanno portato un governo di sinistra a decidere di imporre tagli così pesanti al welfare state di uno degli Stati più garantisti d’Europa, bisogna però considerare gli effetti della riunificazione tedesca: l’annessione dei Länder dell’ex DDR, che avevano un alto livello di disoccupazione, aveva causato uno shock esogeno al sistema di previdenza sociale della Germania ovest, aumentandone notevolmente i costi a carico della fiscalità generale. Il risultato fu la diffusione di un profondo

malcontento nell'opinione pubblica ed un crollo nel supporto a favore delle generose indennità di disoccupazione previste in precedenza.

L'immobilità del welfare state tedesco era considerata quasi dogmatica: nonostante negli anni '90 diversi stati europei avessero iniziato ad implementare pesanti tagli ai loro impianti di welfare al fine di contenere la spesa, la Germania aveva adottato solo misure minori. La revisione complessiva del sistema tedesco arriva solo nei primi anni '00, attraverso le riforme Hartz. Il sistema di welfare state tedesco era infatti considerato resiliente alle politiche di contenimento della spesa diffuse su altri settori (Pierson 1994): la viscosità istituzionale tedesca, unita all'impopolarità storicizzata nei confronti di tagli alle politiche sociali da parte dell'elettorato aveva fino a quel momento ritardato manovre in questo senso. In più, il sistema politico della Germania è caratterizzato da un alto numero di *veto players*, che rallentano i processi di cambiamento (Tsebelis 2003). Tra questi vanno considerati il *Bundesrat* (la camera superiore del Parlamento tedesco, in rappresentanza dei Länder), la Banca Centrale Tedesca, la Corte Costituzionale e la presenza un sistema di concertazione forte e strutturato con i corpi intermedi (Clasen 2007). La situazione parlamentare, in cui convivevano un partito liberale piuttosto debole (FDP) e da due partiti quasi equivalenti a livello di forza come la centrista CDU e il socialdemocratico SPD, non presentava un terreno fertile per riforme strutturali importanti in ambito sociale (Stiller 2007).

Inoltre, è necessario tenere conto di come il profilo federale della Germania crei un sistema in cui le fonti di finanziamento si sovrappongono e che risulta particolarmente difficile da superare (Clasen 2007): per esempio, l'attivazione di politiche basate sulla situazione economica dei beneficiari, spesso suggerite dai riformatori, avrebbe creato conflitti di bilancio tra governo federale, fondo previdenziale per la disoccupazione ed enti locali. In Germania, i programmi di politiche attive per il mercato del lavoro sono finanziati con gli stessi fondi dei programmi di sostegno alla disoccupazione, che sono gestiti a

livello regionale dai Länder, facendo sì che il finanziamento ai primi venga ridotto in risposta all'aumento nel tasso di disoccupazione. Questo incubo di bilancio produce una forte resistenza da parte dei governi regionali, che temono che la sovrapposizione di competenze si traduca in una riduzione nell'autonomia gestionale dei fondi, che si concretizza in un blocco della legislazione all'interno del *Bundesrat* (Clasen 2000).

In questa situazione di immobilità della normativa regolante il welfare state, l'elemento di rottura è stato rappresentato dal cosiddetto "*Vermittlungsskandal*". Nel gennaio del 2002, la Corte dei Conti Federale rese pubbliche delle informazioni che indicavano come le statistiche del *Bundesanstalt für Arbeit* (Ufficio Federale per l'Impiego) fossero state manipolate: solo un terzo dei placement dichiarati era considerato plausibile. Ulteriori indagini giornalistiche resero noto come 85.000 dei 100.000 impiegati dell'Ufficio erano impiegati in lavori di tipo amministrativo, scollegati dal job placement, il che portò ad un forte aumento delle critiche da parte del pubblico tedesco già amareggiato per l'aumento dei costi previdenziali. Lo scandalo esplose pochi mesi prima delle elezioni federali del 2002, facendone uno degli argomenti salienti della campagna elettorale (Davidsson e Marx 2013). Divenne uno degli argomenti più battuti a livello giornalistico, fornendo al Cancelliere Schröder l'opportunità di "dimostrare al pubblico che stava agendo per *'ripulire il casino*" (Streeck e Trampusch 2005, 184).

La nascita della Commissione Hartz rappresentò una rottura con la tradizione del patto tripartito tedesco da parte dell'SPD, perché solo 2 dei suoi 21 membri erano rappresentativi dei sindacati (Streeck e Trampusch 2005). "Governare" tramite una commissione, in particolare vista la composizione della stessa, fu una mossa strategica messa in atto da Schröder usando come scuse i tempi incalzanti della campagna elettorale e la gravità dello scandalo appena scoppiato, al fine di limitare l'influenza del suo partito d'appartenenza e dei sindacati nell'elaborazione delle riforme.

La convergenza temporale dei fattori è il punto chiave in questa dinamica: il mercato del lavoro tedesco aveva bisogno di essere riformato, e a seguito dello scandalo sulle statistiche falsate Schröder si ritrovò obbligato ad agire in fretta, finendo per cogliere l'occasione per forzare un cambiamento nonostante un quadro politico ed istituzionale che si presentava decisamente ostile all'introduzione di manovre politiche impattanti in ambito sociale (Dyson 2005).

La commissione rappresentò un potente mezzo per la costruzione di un'agenda di riforme e, nonostante le forti opposizioni, ebbe ampio margine per definire l'indirizzo delle riforme stesse. Se la parte più tradizionalista dell'SPD avrebbe normalmente dato seguito alle proprie dichiarazioni di opposizione bloccando l'operato della commissione a livello parlamentare, le elezioni imminenti rappresentarono un forte dissuasore: l'SPD non poteva permettersi conflitti interni al partito durante la campagna elettorale contro una coalizione liberalconservativa (Fleckenstein 2008).

Se lo scoppio del *Vermittlungsskandal* e la prossimità delle elezioni federali rappresentano elementi importanti nello spiegare le tempistiche nella nascita della Commissione Hartz, non è da sottovalutare il fatto che vi era già terreno fertile per una riforma in ambito giuslavorista: a partire dagli anni '80, la percezione di una minaccia nella competitività internazionale e nella crescita del mercato del lavoro data dalla crescente globalizzazione aveva dominato il dibattito politico. L'immobilità riformista tedesca aveva nutrito la percezione da parte dell'opinione pubblica che la Germania stesse perdendo competitività internazionale. Altri Paesi dell'Europa occidentale avevano già riformato i loro sistemi di previdenza sociale, contribuendo ad un cambio di direzione fortemente promosso dalle raccomandazioni OCSE. Di fatto è stato il rischio percepito del processo di globalizzazione e non la globalizzazione in sé ad aver influenzato il dibattito politico prima e l'operato del governo in seguito, poiché non vi era riscontro che le aziende tedesche nel loro complesso fossero state escluse dal mercato dalla competizione internazionale (Hinrichs 2010; Seeleib-

Kaiser e Fleckenstein 2007). In questa prospettiva, risulta evidente come il dibattito pubblico avesse creato una necessità riformista disgiunta dal contesto economico reale. Nonostante la coalizione tra SPD e Verdi non avesse concordato progetti riformisti del mercato del lavoro prima del mandato 1998-2002, l'accettazione di questo nuovo pattern interpretativo fu il risultato di una modifica negli equilibri di potere interno e di manovre di convincimento sulla maggioranza mette in campo da una minoranza di "modernizzatori" interni al partito socialdemocratico.

Il dibattito sulla mancanza di competitività tedesca si basava su due caratteristiche del mercato del lavoro tedesco, viste come particolarmente svantaggiose in una prospettiva comparative di altre economie nazionali: la separazione istituzionale tra i sistemi previdenziali e di assistenza (disoccupazione e assistenza sociale) e la necessità di rivedere le politiche attive di reindirizzamento al lavoro dei disoccupati a lungo termine. Le esperienze riformiste di altri paesi europei divennero parte del dibattito, entrando nel repertorio delle argomentazioni della coalizione tra CDU e partito liberale per giustificare le proposte di contenimento della spesa negli anni '90.

L'istituzione dei Mini- e dei Midi-Jobs deriva infatti dalle esperienze inglesi e francesi, mentre il sistema di politiche attive per i centri dell'impiego venne ispirato dal sistema danese (Kemmerling e Bruttel 2006). Oltre a questa trasposizione di "best practices", le raccomandazioni di Unione Europea e OCSE ebbero una profonda influenza nella ridefinizione del sistema previdenziale tedesco. Nello specifico, nel 1994 l'OCSE raccomandò che i Paesi limitassero l'assistenza economica ai disoccupati al periodo in cui era maggiormente probabile il reintegro del disoccupato nel mercato del lavoro (i primi due anni di disoccupazione) andando ad eliminare le indennità assegnate a tempo indeterminato. Nel 2003, la European Employment Strategy promossa dall'Unione Europea dette suggerimenti simili ai Paesi membri (Kemmerling e Bruttel 2006). In generale, argomenti come l'aumento della disoccupazione,

squilibri di bilancio, il timore verso la globalizzazione ed il tema di “equità tra le generazioni” furono comuni a tutti i Paesi europei nel finire del XX secolo e provocarono l’adozione di politiche simili (Hinrichs 2010).

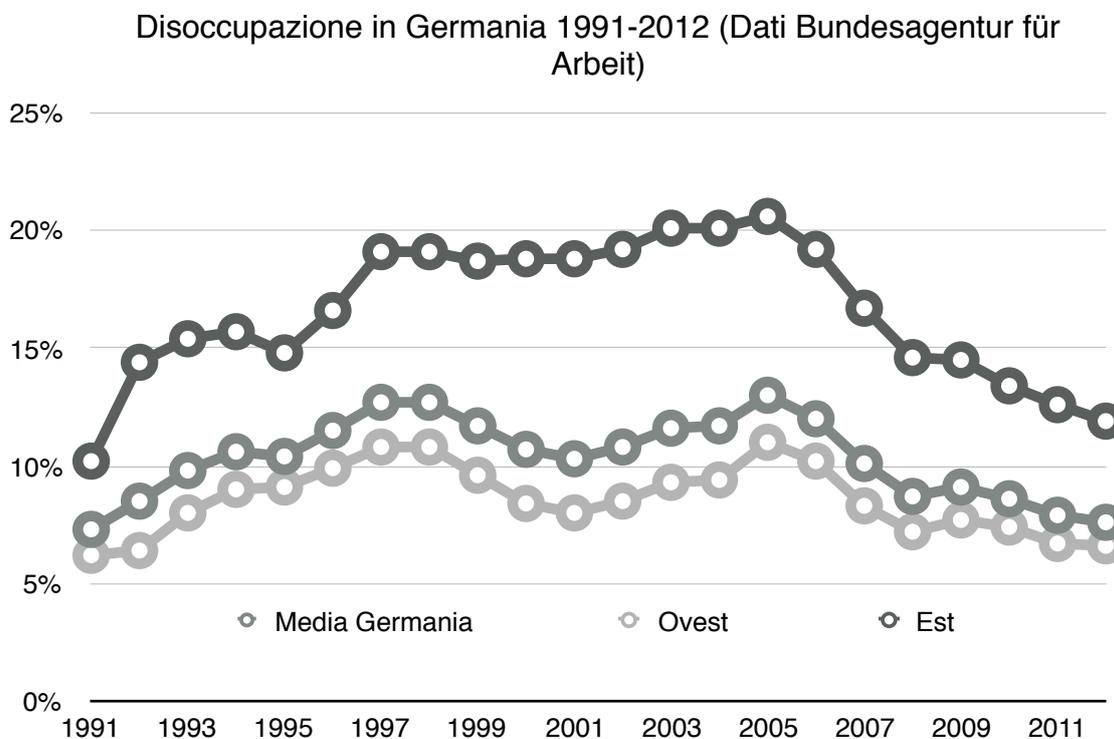
Ben prima della nascita della Commissione Hartz era stato istituito un forum di esperti, per discutere di come riformare l’assistenza sociale e ai disoccupati. Nato nel 1999 su richiesta del Ministero del Lavoro e moderato dalla Fondazione Bertelsmann, si trasformò in uno spazio di dibattito tra esperti tecnici per considerare opzioni di riforma al di fuori dei condizionamenti politici, visto che vi era preclusa la partecipazione ai membri del parlamento. Gli studi commissionati dalla Fondazione Bertelsmann includevano un primo studio sui progetti di cooperazione, un primo studio giuridico ad ampio spettro sulla possibilità di far convergere i sistemi di supporto al reddito e uno studio fiscale sugli effetti dell’integrazione (Fleckenstein 2008). La Commissione Hartz di fatto riprese le raccomandazioni prodotte da questo forum di esperti, traducendole nella Hartz IV (Hinrichs 2010).

Come già detto, negli anni ’90 il mercato del lavoro tedesco stava vivendo una crisi profonda: un alto livello di disoccupazione persistente, combinato con gli oneri finanziari della riunificazione tedesca portarono ad una crisi del finanziamento pubblico che forzò la mano del legislatore (Hassel 2010). A causa dei vincoli fiscali imposti dai criteri del trattato di Maastricht, il ritardare interventi riformisti aumentando il deficit non era un’opzione praticabile (Neugart 2005).

## **2.2 - L’impatto della riunificazione tedesca sul sistema previdenziale di supporto economico ai disoccupati**

La riunificazione tedesca “portò gli standard di welfare della Germania Ovest ai tedeschi dell’Est da un giorno all’altro” (Streeck e Trampusch 2005, p. 176), incorporando i *Länder* della ex-DDR nelle politiche sociali già esistenti

nella *BRD*. Fu un trasferimento estremamente costoso, finanziato largamente attraverso il servizio di previdenza sociale e andando a minarne lo spirito attuariale.



Quello che si verificò fu di fatto uno shock esogeno ad un sistema molto oneroso, strutturato per supportare un numero di disoccupati decisamente inferiore. La crescita dell'eterogeneità regionale aumentò drasticamente, aumentando i trasferimenti dai Länder dell'Ovest verso quelli dell'Est, creando un profondo malcontento nei cittadini delle regioni più ricche e mettendo in discussione un sistema che aveva funzionato per quarant'anni senza particolari critiche (Ziblatt 2002). Infine, la riunificazione aumentò i costi per il governo federale, che è legalmente obbligato a garantire la solvenza del *Bundesanstalt für Arbeit*, andando a reperire i fondi dalla fiscalità generale. La Baviera si fece portavoce del malcontento dei Länder dell'Ovest, iniziando a fare pressioni per chiedere una regionalizzazione del sistema di assistenza alla disoccupazione e facendo sì che il *Bundesanstalt für Arbeit* smettesse di pubblicare i dati sui

trasferimenti regionali al sistema di assistenza ai disoccupati a partire dal 1997, in un tentativo di contenimento della polemica (Ziblatt 2002).

Seppur sia difficile fare una stima anche vaga dei costi della riunificazione tedesca e sia ancora più difficile andare ad individuare le fonti di finanziamento, è chiaro come il sistema di assistenza alla disoccupazione abbia sostenuto costi impegnativi: una stima ufficiale, elaborata nel 2006 in risposta ad un'interrogazione parlamentare dallo staff del Bundestag indica che tra il 1991 e il 1998 il *Bundesanstalt für Arbeit* abbia contribuito per 158 miliardi di euro ai costi di riunificazione (Deutsche Bundestag 2006).

### **2.3 - L'indennità di disoccupazione tedesca**

Il programma di supporto ai disoccupati è gestito dalla *Bundestagentur für Arbeit* (Agenzia Federale per il Lavoro, BA), finanziata sia dai lavoratori che dai datori di lavoro (con una contribuzione al 50% delle parti) oltre che dal governo federale. Fino alla riforma Hartz IV, applicata dal 2005, i disoccupati tedeschi potevano fare domanda per tre diversi tipi di benefit: l'indennità di disoccupazione (*Arbeitslosengeld*), l'assistenza di disoccupazione proporzionale al reddito (*Arbeitslosenhilfe*) ed il contributo forfettario di assistenza sociale (*Sozialhilfe*).

La prima (*Arbeitslosengeld*) era finanziata dal sistema contributivo ed era pagata a coloro che ne avevano i requisiti per 12 mesi (fino a 32 per i disoccupati più anziani), era proporzionale al reddito precedente e alla situazione familiare (per esempio dei familiari a carico).

La seconda (*Arbeitslosenhilfe*) era gestita dalla BA ma finanziata tramite i fondi federali e veniva accordata a chi decadeva dal diritto all'indennità di disoccupazione. Era proporzionale al reddito precedente e alle risorse economiche del nucleo familiare e non aveva limiti temporali.

Il contributo di assistenza sociale (*Sozialhilfe*) era invece gestito e largamente finanziato dalle Municipalità, ed era una forma di assistenza reddituale proporzionale alla situazione economica disponibile per coloro i quali non avevano modo di accedere alle due forme di benefit precedenti.

Il sistema dei sussidi di disoccupazione e di assistenza sociale erano paralleli e coprivano le stesse necessità, ma seguendo due logiche estremamente diverse: l'*Arbeitslosenhilfe* era rapportata al reddito precedente, mentre la *Sozialhilfe* non lo era. Le riforme Hartz hanno portato ad un cambiamento strutturale che si basa sulla fusione dei due sistemi, creando l'*Arbeitslosengeld II*, che consiste in un'indennità forfettaria, disgiunta dal reddito precedente e basata sulla situazione economica.

Molti elementi del sistema di welfare tedesco si fondano sul “principio di equivalenza” (*Äquivalenzprinzip*), un principio secondo il quale i benefit devono essere proporzionali ai contributi, che sono a loro volta proporzionali al reddito guadagnato” (Streeck e Trampusch 2005, p. 191). Questo vale anche per il sistema di indennità di disoccupazione tedesco (più per quanto riguarda l'*Arbeitslosengeld* che l'*Arbeitslosenhilfe*), ma devia dai suoi principi attuariali in tre modi: in primis, questo sistema si redistribuisce attraverso diversi gruppi di rischio. Come in qualsiasi sistema assicurativo, i premi assicurativi non sono proporzionati al rischio, generando delle conseguenze a livello di redistribuzione in base alla relazione tra reddito e rischio. Se questi sono correlati negativamente (come avviene di norma) il sistema redistribuisce tra cittadini dal rischio basso (e con un alto reddito) verso cittadini dal rischio alto (e con bassi livelli reddituali). In secondo luogo, il sistema di indennità di disoccupazione tedesco viene redistribuito tra le regioni, facendo sì che i fondi vengano trasferiti dalle regioni con un basso tasso di disoccupazione verso le regioni in cui la percentuale di disoccupati è più alta. In terzo luogo, il sistema è largamente finanziato dal governo federale, che è obbligato a garantirne la solvibilità utilizzando le risorse derivanti dalla fiscalità generale. A partire dalla riunificazione la deviazione dal principio di equivalenza è divenuta sempre più marcata, generando malcontento nell'opinione pubblica e generando pressioni

sulla politica per arrivare ad un abbassamento del carico fiscale, necessario a iniettare risorse sufficienti al mantenimento del precedente sistema di welfare.

## 2.4 Il piano Hartz: impatto sul mercato del lavoro

Le modifiche strutturali a quello che è oggi l'ordinamento del mercato del lavoro tedesco non sono dovute unicamente a riforme legislative: come già anticipato in precedenza, la perdita di potere da parte di strutture un tempo importanti è altrettanto rilevante ai fini della nostra analisi. Bisogna quindi andare a considerare tre aspetti del sistema che ha prodotto modifiche nella regolamentazione del mercato del lavoro:

1. le riforme Hartz, che hanno modificato profondamente la policy del mercato del lavoro e la regolazione dei rapporti di lavoro;
2. le modifiche progressive nel quadro transitorio verso il pensionamento, che si basano su una riforma delle pensioni che pur introdotta nel 1992 ha iniziato ad avere degli effetti reali solo dopo il 2000;
3. la perdita di potere degli accordi collettivi nell'ambito delle relazioni industriali.

Nell'agosto del 2002 la Commissione Hartz<sup>2</sup> propose un pacchetto di riforme di ampio respiro per le politiche sociali. Con le elezioni federali alle porte, il Cancelliere Schröder non era in grado di operare modifiche legislative, ma promise di implementare le proposte nel loro insieme grazie al consenso dei Cristiano-Democratici (la CDU) che al tempo aveva la maggioranza parlamentare. Dopo una vittoria di margine che portò alla riconferma del governo rosso-verde, Wolfgang Clement venne nominato Ministro all'Economia e al Lavoro. Clement fu un sostenitore convinto delle riforme Hartz per tutta la

---

<sup>2</sup> il nome formale era *Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, traducibile in "Commissione per i moderni servizi al mercato del lavoro", più conosciuta tramite il nome del suo presidente, Peter Hartz, direttore delle risorse umane della Volkswagen e consigliere economico del Cancelliere.

durata del suo mandato, arrivando a descrivere i percettori di indennità di disoccupazione come “parassiti” negli ultimi giorni del suo mandato nel 2005.

Le proposte del comitato Hartz vennero traslate in quattro pacchetti legislativi ed entrarono a regime a partire dal gennaio 2003 (Hartz I e II), gennaio 2004 (Hartz III) e dal gennaio 2005 (Hartz IV).

Gli effetti principali delle riforme possono essere riassunti in sette punti:

1. **La conversione del *Bundesanstalt für Arbeit* nella *Bundesagentur für Arbeit***, quindi la modifica da struttura puramente amministrativa in un’agenzia di ispirazione manageriale, orientata al raggiungimento di obiettivi e al rispetto di indicatori ministeriali, con l’obiettivo di “attivare” i disoccupati in maniera più efficiente, velocizzare le procedure di collocamento e svolgere un servizio attivo per le aziende in cerca di personale;
2. **Tagli nei costi del sistema previdenziale di disoccupazione**, tramite un’applicazione più stringente della logica della “rete di sicurezza”, un inasprimento dei requisiti di accesso e una riduzione netta nel periodo di godimento dei benefici;
3. **La fusione tra l’assistenza economica ai disoccupati e l’assistenza sociale**;
4. **La frammentazione dei servizi pubblici per l’impiego** (un effetto indesiderato e non previsto dal legislatore);
5. **Una modifica profonda degli strumenti di politica attiva per l’occupazione**;
6. **La deregolamentazione della normativa disciplinante il licenziamento e la tutela giuridica del lavoratore**;
7. **La revisione della normativa regolante l’impiego marginale**, i cosiddetti “Mini-Jobs”.

Le riforme Hartz I e II, apripista del pacchetto legislativo, resero più stringenti le regole secondo le quali un disoccupato poteva rifiutare un'offerta di lavoro e inasprirono i requisiti per chiedere l'indennità di disoccupazione. Altre modifiche inclusero l'allargamento delle forme contrattuali per lavori a basso salario esentate dai contributi previdenziali, così come misure di promozione dell'impiego di disoccupati più anziani e a favore della transizione da disoccupazione a lavoro autonomo (Streeck e Trampusch 2005).

Nel marzo 2003, Schröder presentò l'Agenda 2010, un piano di riforme il cui fondamento erano le Hartz III e IV. Oltre alla succitata convergenza dei sistemi di supporto al reddito a lungo termine, venne accorciata la durata massima di accesso ai contributi e vennero inasprite le sanzioni (previste per i beneficiari o aspiranti tali che non dimostravano impegno nel cercare una nuova occupazione o non accettavano ragionevoli offerte d'impiego), che si traducono in una sospensione nell'accesso ai benefici.

Se la Hartz IV ha infatti lasciato inalterato il funzionamento delle indennità a breve termine, la modifica alle indennità a lungo termine è stato significativo. Per determinare il diritto a percepire l'indennità a breve termine, un individuo deve aver lavorato almeno 12 mesi nel biennio precedente, creando un problema reale per i disoccupati con un percorso lavorativo frammentato (Jahn e Stephan 2012).

Nel caso di perdita del lavoro, il neo disoccupato ha diritto ad un'indennità equivalente al 60% del proprio reddito precedente al netto delle tasse (67% in caso di familiari a carico), calcolato sul suo reddito medio dell'anno precedente al licenziamento (o dei due anni precedenti nel caso sia più favorevole). L'indennità di disoccupazione non è tassata, e coloro che lo ricevono possono lavorare fino a 15 ore a settimana se non guadagnano più di 165€ al mese o più del 20% rispetto a quello che guadagnavano in precedenza. La durata potenziale nella percezione dell'*Arbeitslosengeld (P)* è definita da una funzione a gradino che dipende dall'età del disoccupato alla data della richiesta ( $\alpha$ ) e ai

mesi di attività lavorativa coperti da contributi maturati nei sette anni precedenti ( $x$ ):

$$P = \min(P(a), 2 \cdot \text{floor}(x/4))$$

dove  $P(a)$  rappresenta la massima durata in base all'età del recipiente. Conseguentemente, 12 mesi di esperienza lavorativa danno diritto a 6 mesi di indennità, ed ogni 4 mesi di esperienza lavorativa aggiuntiva estendono di 2 mesi l'accesso all'indennità. Per i lavoratori fino ai 45 anni la durata nel ricevere l'*Arbeitslosengeld* non può superare i 12 mesi, dai 45 anni la durata massima si estende prima a 18 mesi, poi 22 mesi (47 anni d'età), in seguito 26 mesi (52 anni d'età) fino a un massimale di 32 mesi (a 57 anni).

Una volta esaurito l'accesso all'indennità a breve termine, i beneficiari prima dell'introduzione della Hartz IV potevano fare richiesta di accesso all'*Arbeitslosenhilfe*, l'indennità a lungo termine, che a differenza dell'*Arbeitslosengeld* presentava vincoli reddituali basati sulla situazione economica familiare. Questa indennità a lungo termine aveva durata illimitata, a patto che i requisiti economici rimanessero soddisfatti: prima della riforma Hartz, il beneficiario riceveva il 53% del reddito netto precedente (il 57% in caso di figli a carico) ed in più i nuclei familiari in seria difficoltà potevano fare richiesta di interventi di welfare ulteriori in base alla propria situazione economica. La durata illimitata dell'indennità di disoccupazione precedente alla riforma rappresentava una caratteristica inconsueta del sistema di benefici di disoccupazione tedesco (Jacobi e Kluve 2006).

A seguito dell'entrata in vigore della Hartz IV, l'*Arbeitslosenhilfe* è stata abolita, ed il disoccupato che esaurisce il periodo di copertura dei benefici a breve termine può fare domanda per ricevere l'*Arbeitslosengeld II*, cioè un'indennità forfettaria di 374€ al mese e può chiedere un contributo aggiuntivo

per “costi ragionevoli” per spese di affitto (per un appartamento fino a 50mq) e di riscaldamento, ma non per coprire il costo di altre utenze. Questa indennità presenta vincoli relativi alla situazione economica ed impone che, se il beneficiario ha altre risorse (come risparmi e proprietà) le debba esaurire prima di poter fare domanda (Price 2016). È quindi facile comprendere come le riforme Hartz abbiano comportato una riduzione drammatica sia nelle indennità dei disoccupati a lungo termine che di coloro i quali ricevevano in precedenza aiuti tramite la *Sozialhilfe*: anche se in teoria il contributo dell'*Arbeitslosengeld II* potrebbe sembrare più generoso del sistema precedente, quest'ultimo prevedeva la possibilità di ottenere dei contributi extra che sommati portavano ad un totale superiore (Knuth 2012).

Per quanto riguarda la frammentazione dei servizi per l'impiego, questa fu una conseguenza non voluta e inattesa: l'idea di far sì che la nuova Agenzia Federale per l'Impiego fosse responsabile non solo della gestione e della valutazione delle domande di indennità di disoccupazione, ma anche di quelle relative al contributo per l'assistenza sociale (l'*Arbeitslosengeld II*) creò una sovrapposizione di competenze di difficile gestione: l'assistenza sociale tradizionale (*Sozialhilfe*) era infatti sempre stata in gestione alle amministrazioni locali, rendendo politicamente e costituzionalmente impossibile l'esclusione di queste ultime nell'implementazione del nuovo sistema. Fu necessario trovare un compromesso: le amministrazioni locali (*Länder*, Regioni e Distretti) vennero coinvolte come partner locali delle agenzie per l'impiego o in alcuni casi gli venne data la responsabilità totale dall'implementazione e dell'attivazione del nuovo sistema. In entrambi i casi, questo tipo di “centri per l'impiego” si sono sviluppati in un secondo livello di servizio pubblico per l'impiego, diverso sia per struttura organizzativa che spesso per sede fisica dagli uffici della *Bundesagentur für Arbeit*, a cui è rimasta invece la competenza per la gestione dei disoccupati di breve periodo e di supporto nella ricerca di lavoro per coloro che non hanno i requisiti per ricevere l'assistenza a lungo termine.

Il processo di riforma degli strumenti di politica attiva per l'occupazione che ha avuto inizio con le riforme Hartz non si è ad oggi ancora concluso, ma gli indirizzi più evidenti riguardano l'aumento del supporto verso l'autoimprenditorialità, con la nascita e l'espansione di programmi di finanziamento a nuove imprese create da disoccupati e sulla promozione e il finanziamento di programmi di formazione a favore di chi fatica a entrare o a reintegrarsi nel mercato del lavoro. Particolarmente significativa è l'introduzione all'interno del pacchetto legislativo Hartz degli *"Ein-Euro-Jobs"*. Secondo la definizione ufficiale, si tratta di "un'opportunità per un reintegro nel mercato del lavoro dei beneficiari dell'*Arbeitslosengeld II*" (*Bundesagentur für Arbeit* 2018), questo tipo di attività non può essere offerta da imprese private, ma da associazioni e amministrazioni pubbliche. Prevede un contributo simbolico aggiuntivo rispetto all'indennità di disoccupazione (da qui la definizione *"lavoretti da un euro"* e chi vi partecipa prende parte ad attività al di fuori del sistema di assicurazione sociale e che devono essere di interesse pubblico.

Decisamente più impattante è stata la deregolamentazione della normativa sul lavoro: l'applicazione della normativa statutaria di protezione dal licenziamento è stata limitata alle compagnie con dieci dipendenti o più (in precedenza era da cinque in su), andando ad escludere un ulteriore 10% del totale dei lavoratori (Koller 2010). Inoltre, nel caso il contratto venga concluso unilateralmente da parte del datore di lavoro, a quest'ultimo è stata data l'opzione di offrire un accordo economico all'interno della comunicazione di licenziamento al lavoratore, a patto che quest'ultimo si astenga dall'intraprendere azioni legali contro il licenziamento.

Il lavoro interinale è stato deregolamentato, con l'eliminazione del divieto a stipulare contratti a tempo determinato, contratti ricorrenti e di re-impiego. La direttiva europea *"Temporary Agency Work"* è stata applicata in modo tale da far sì che in Germania sia data la precedenza agli accordi collettivi di categoria rispetto al principio europeo di *Equal Pay*, con le conseguenze negative che abbiamo già visto in precedenza. Infine, l'età minima per l'attivazione di un

contratto a tempo determinato senza causalità e senza limitazioni temporali è stata abbassata da 58 a 52 anni, seppur con una serie di vincoli (a seguito di un pronunciamento della Corte di Giustizia Europea è stato determinato che questo tipo di contratto può essere attivato nei confronti di chi risulta disoccupato da 4 mesi o più e con una durata contrattuale complessiva di massimo 5 anni). Non risultano in ogni caso effetti significativi di questa misura dal punto di vista statistico nelle prospettive occupazionali dei lavoratori più anziani (Fertig e Jacobi 2007).

Infine, risultano particolarmente rilevanti le modifiche normative sull'impiego marginale, adottate dal 1 aprile 2003 per regolamentare diversamente i "Mini-Jobs". Se nel 1999 la coalizione SPD-Verdi (guidata anch'essa da Schröder) aveva determinato l'obbligo per i contratti di questo genere di essere aggregati all'impiego principale, nel 2003 la stessa coalizione lo abolì. La misura era stata determinata per garantire la marginalità di questa forma contrattuale. Venne inoltre abolito il coefficiente orario, precedentemente fissato a massimo 15 ore settimanali di lavoro, lasciando come unico elemento determinante il massimale di stipendio di 400 euro (in vigore dal 2003 al 2013) e 450 euro (dal 2013 in poi). Come già anticipato, questo portò ad un vero e proprio sfruttamento istituzionalizzato, una stortura nel sistema che è stata poi parzialmente corretta grazie all'introduzione del salario minimo.

I Mini-Jobs erano nati per rispondere all'esigenza di regolare un mercato normalmente sommerso, fatto di attività marginali (in particolare assistenza domestica, secondi lavori, pensionati che svolgono piccole attività). Infatti questa forma contrattuale esonera il lavoratore dal pagamento dei contributi di previdenza sociale per l'attività marginale, ma non prevede il diritto a richiederne i benefici. I Mini-Jobs risultano quindi particolarmente interessanti per chi ha già un sistema previdenziale, grazie ad un'altra attività lavorativa, all'essere in pensione o al potersi appoggiare a quella dei genitori o del partner

(Dingeldey 2002). Il datore di lavoro versa una percentuale fissa<sup>3</sup> allo Stato, che va a comporre i contributi pensionistici del mini-jobber e copre i costi per l'assicurazione sanitaria<sup>4</sup>, ma il netto resta al lavoratore ed i redditi da Mini-Job non vanno a sommarsi nella dichiarazione fiscale del nucleo familiare. Nonostante i Mini-Jobs siano soggetti a una normativa particolare dal punto di vista previdenziale e fiscale, teoricamente hanno gli stessi diritti delle forme contrattuali più tradizionali a protezione di eventuali abusi da parte del datore di lavoro. Nella pratica, spesso però questi lavoratori vengono pagati solo per le ore effettivamente lavorate e non gli vengono corrisposte le indennità per malattia e permessi (Eichhorst 2012).

## **2.5 - Le modifiche nel sistema pensionistico**

Considerando che la pensione statutaria in Germania copre ancora circa l'80% della popolazione in età lavorativa e rappresenta una parte importante dei portafogli pensionistici delle persone, anche di coloro che svolgono lavori ben pagati, è importante evidenziare alcuni aspetti delle riforme del sistema pensionistico che influenzano il comportamento dei lavoratori rispetto al mercato del lavoro. Il calo a lungo termine del livello pensionistico ha un effetto negativo sul rapporto tra i guadagni relativi nel corso della vita, ed il reddito futuro che i lavoratori si possono aspettare una volta andati in pensione. Questo può essere compensato solo parzialmente da parte del lavoratore, aumentando il numero di anni contributivi (cioè lavorando più a lungo) o aumentando l'orario di lavoro (e quindi guadagnare di più). A partire dal 2001, la riforma delle pensioni di invalidità è andata a inasprire un sistema che era già restrittivo in termini internazionali (Brussig e Knuth 2013), con l'inserimento di una clausola di salvaguardia che impedisce ai disoccupati di lungo periodo di "schivare", prendendo una pensione di invalidità (Brussig 2012), quel sistema di politiche di

---

<sup>3</sup> normalmente del 20%, del 18% per i contratti relativi ai lavori domestici

<sup>4</sup> per alcuni Mini-Jobs il datore di lavoro è tenuto a pagare una copertura assicurativa aggiuntiva al lavoratore

reinserimento al lavoro previsto dalla Hartz IV che venne introdotto poco dopo. Pertanto, in Germania le pensioni di invalidità non funzionano in modo significativo come tampone alle asperità del mercato del lavoro.

Inoltre, a partire dal 1996 le categorie pensionistiche che potevano essere ottenute (anche a seguito di un periodo di disoccupazione di lunga durata) prima del raggiungimento dell'età pensionabile prevista dalla legge sono state progressivamente ridotte, rendendo sempre più difficile accedervi. Dal 2006 l'età minima per accedere a queste tipologie pensionistiche particolari è stata aumentata gradualmente fino all'età pensionabile prevista dalla legge, portando all'eliminazione di ogni regime speciale.

Di fatto questo ha prodotto prima un incentivo progressivamente crescente, ed infine un obbligo, ad una permanenza prolungata sul posto di lavoro, eliminando determinati tipi di pensione come fonte di reddito alternativa o facendo sì che questa potesse essere acquisita solo accettando riduzioni significative nell'importo (Brussig 2012).

Sempre nel 1996 è stato introdotto il pensionamento graduale per i lavoratori anziani, con l'intenzione di rendere più semplice la transizione dal lavoro alla pensione. I lavoratori vengono però spesso registrati dai datori di lavoro come part-time pur continuando a lavorare full-time, e queste ore di "straordinario" vengono conteggiate a seguito a fini pensionistici, permettendo loro di anticipare l'uscita dal mondo del lavoro colmando il divario dovuto all'aumento dei massimali nell'età pensionabile. L'obiettivo della riforma è l'aumento dell'età pensionabile statutaria ai 67 anni d'età ed è previsto un innalzamento graduale, di un mese all'anno tra il 2012 e il 2024 ed in seguito di due mesi all'anno, per arrivare a 67 anni nel 2029 per i lavoratori nati dal 1964 in poi. Seppure l'impatto della riforma sul mercato del lavoro odierno sia ancora limitato, è stato un segnale importante che sta modificando il comportamento di aziende e lavoratori in vista di aspettative diverse sul termine della vita lavorativa rispetto al sistema precedente.

## **2.6 - Gli effetti delle riforme Hartz sul sistema delle politiche attive**

Le riforme Hartz, come già ricordato, sono state introdotte a seguito dell'esplosione di uno scandalo a seguito delle rilevazioni da parte della Corte dei Conti federale e si sono evolute in un contesto in cui il rieleto Cancelliere sentiva di essere investito del mandato elettorale necessario a produrre interventi legislativi di modifica profonda delle politiche sul lavoro e previdenziali: l'obiettivo principale delle riforme era il costruire un nuovo modello gestionale per i "moderni servizi del mercato del lavoro", cioè garantire un inserimento lavorativo più efficace e più rapido. Risulta difficile fare un confronto tra la situazione antecedente alla riforma e quella odierna, perché il sistema di placement tedesco è stato profondamente modificato, ma le statistiche forniscono comunque un quadro mediamente positivo sugli effetti delle leggi Hartz, almeno per quanto riguarda la crescita dell'occupazione.

Non considerando il calo nel placement del 2009, largamente dovuto dalla crisi, le prestazioni relative dei servizi di collocamento sono più che raddoppiate tra il 2007 e il 2011, con una particolare rilevanza per quanto riguarda il reinserimento dei lavoratori più anziani.

Per i disoccupati di lunga durata, invece (mancano dati per il 2010), il miglioramento relativo è stato inferiore, aumentando quindi lo svantaggio relativo di questa categoria verso le opportunità di placement. Un segnale degno di nota, considerando che le riforme nascevano con l'obiettivo principale di contrastare la disoccupazione di lunga durata. Una delle maggiori difficoltà riguarda l'incapacità del mercato del lavoro di riassorbire i disoccupati di lunga durata: secondo un sondaggio del 2012, solo il 33% delle aziende si ritiene preparato per assumere lavoratori inattivi da lungo tempo e garantirne un pieno reintegro, spesso con la consapevolezza di doverli accompagnare con un percorso di formazione e aggiornamento (Moertel e Rebien 2013). Seppure il numero di disoccupati di lunga durata come percentuale del totale dei

disoccupati sia diminuito tra il 2007 e il 2009, ma da allora non ha registrato ulteriori cali rilevanti.

Per concludere, se limitiamo la nostra analisi alle Hartz I, II e III (quindi escludendo la parte relativa alla riduzione nel sistema di sostegno economico ai disoccupati) possiamo rilevare un effetto positivo nella transizione da disoccupazione a occupazione: le modifiche del sistema di placement hanno avuto in complesso gli effetti desiderati dal legislatore, seppur con una certa inefficacia per quanto riguarda il contrasto alla disoccupazione di lungo periodo (Fahr e Sunde 2009). Per quanto riguarda l'ultima parte del pacchetto, la Hartz IV, una parte della letteratura non ritiene significativi gli effetti sul reintegro nel mondo del lavoro dei disoccupati di lungo periodo. In sostanza, la "fusione" tra disoccupazione e assistenza sociale in *Arbeitslosengeld II* ha prodotto una riduzione della disoccupazione generale di solo 0,1 punti percentuali, riducendo però il livello di protezione sociale del 76% dei lavoratori (Launov and Wälde 2013). Nello specifico, la disoccupazione di lungo periodo è diminuita solo dell'1,4%, di fatto impoverendo una fascia di popolazione che difficilmente può reinserirsi nel mercato del lavoro a prescindere dagli strumenti di politica attiva applicati (Krebs e Scheffer 2013).

## **2.7 - Occupazione della popolazione anziana**

Quando si parla del "jobs miracle" tedesco è particolarmente significativa la crescita dell'occupazione tra i lavoratori più anziani. Il tasso di occupazione per le persone tra i 55 e i 64 anni è aumentato rapidamente, da un 37% circa nel 2000 al 61,5% del 2012 (dati Eurostat). Durante questo periodo, la Germania ha subito il cambiamento più radicale di tutta l'UE (Mümken e Brussig 2012). Per la prima volta dal 1974, nel 2012 c'erano più persone nella fascia di età 60-65 che risultavano ancora attive a livello lavorativo rispetto a quelle in pensione (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 14.8.2013). Questa crescita trova una spiegazione nel fattore femminile: in particolare per la

Germania Ovest, le coorti femminili che entrano in questi anni in questa fascia d'età lavoravano fuori dal nucleo familiare percentualmente molto di più delle generazioni precedenti. Nella Germania Est il contributo femminile al mondo del lavoro era già molto alto, nonostante le percentuali di disoccupazione più elevate. Una delle critiche avanzate a questa tendenza è relativo al fatto che il tipo di impiego offerto anche a questa categoria di lavoratori venga qualificato con il termine "cattivo lavoro". Tuttavia, se consideriamo che i contratti di lavoro atipici stanno diventando più comuni per la generalità della popolazione in età lavorativa, non è realistico aspettarsi che i lavoratori più anziani diventino l'eccezione. In realtà, il precariato in età avanzata risulta essere un fenomeno marginale rispetto alla diffusione del fenomeno tra i lavoratori più giovani (Dietz e Walwei 2011).

La tendenza alla crescita nell'occupazione dei lavoratori più anziani si riflette nel calo della percentuale di popolazione che va in pensione prima, tra i 60 e i 62 anni d'età e nell'aumento della percentuale di persone che vanno in pensione leggermente dopo, tra i 63 e i 65 anni. Di fatto, dalla fine degli anni '90 c'è stato un aumento dell'età media di pensionamento di quasi due anni (*Deutsche Rentenversicherung Bund* 2013). Questa tendenza è attribuibile al fatto che le persone anziane mantengano il loro posto di lavoro più a lungo, ma in ogni caso è difficile che questa categoria cambi lavoro, in particolare con un contratto favorevole. Solo una minoranza di aziende ha implementato politiche interne per aiutare i loro dipendenti più anziani a continuare a svolgere il loro lavoro con serenità, come l'implementazione di contratti part-time. Il trend attuale è piuttosto quello di investire in formazione, per permettere al lavoratore anziano di acquisire le competenze necessarie ad affrontare le sfide date dai nuovi processi tecnologici (Leber et al. 2013).

Consultando i dati Eurostat, dal 2010 a oggi risulta visibile una leggera crescita nella disoccupazione anche per la fascia d'età 55-64, ma questo è attribuibile ai vari interventi di riforma delle pensioni e dei servizi assistenziali,

che hanno reso più difficile la transizione tra lavoro e pensione innalzando l'età pensionabile (Mümken e Brussig 2012).

Secondo l'*European Working Conditions Survey* del 2010, solo il 18% dei lavoratori tedeschi ha dichiarato che ritiene che a 60 anni non sarà più in grado di svolgere il proprio lavoro (Balz e Krell 2012), ma secondo un sondaggio promosso dalla *Deutscher Gewerkschaftsbund-DGB*<sup>5</sup> e pubblicata nel report *Index Gute Arbeit 2013*, il 47% dei lavoratori intervistati ha dichiarato che ritengono sarà difficile continuare a svolgere il proprio lavoro fino all'età pensionabile, che come visto in precedenza va dai 65 ai 67 per i lavoratori oggi attivi. Non è quindi ad oggi stimabile se i lavoratori in futuro accetteranno un ulteriore innalzamento nell'età pensionabile, o se piuttosto accetteranno una riduzione della loro pensione per potersi ritirare dal lavoro prima dei termini previsti dalla legge. In ogni caso ad oggi la reazione è stata positiva, con un avvicinamento tra l'età media di uscita dal mondo del lavoro ed un avvicinamento all'età pensionabile prevista per legge dalle nuove riforme in fase di implementazione.

## **2.8 - Forme di lavoro atipico**

Come nella maggior parte dei Paesi europei, anche in Germania vi è stata una crescita progressiva nella prevalenza delle forme di lavoro atipico.

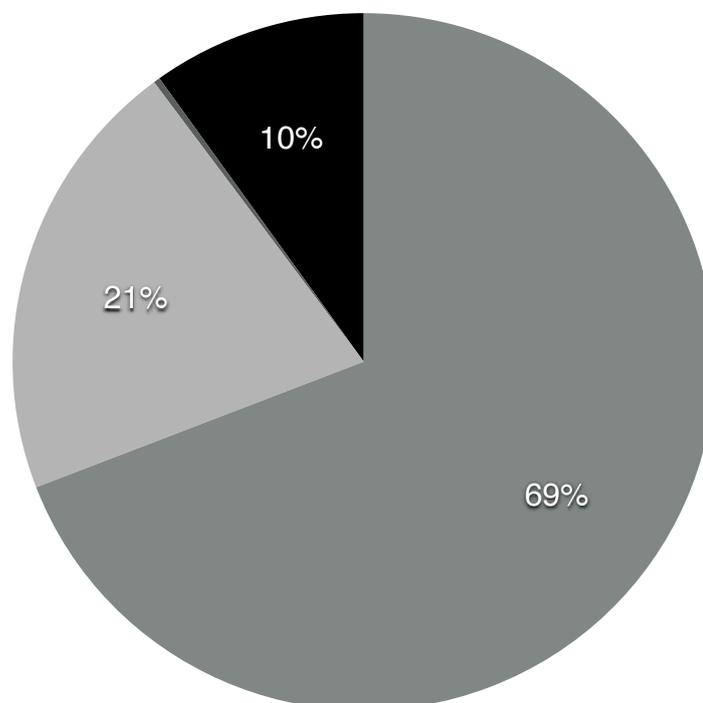
In particolare sono i giovani e le donne ad essere colpiti dal fenomeno: se la media per il 2016 dei contratti a tempo determinato in Germania era dell'11,9% dei lavoratori tra i 15 e i 64 anni, andando a restringere, vediamo che è del 3,3% per i lavoratori tra i 55 e i 64 anni, dell'8,8% per quelli tra i 25 e i 54 anni e del 52,1% per i lavoratori tra i 15 e i 24 anni (Dati Eurostat).

Le donne invece compongono il 70,3% dei lavoratori con forme di contratto

---

<sup>5</sup> Confederazione tedesca dei sindacati, la struttura confederale che unisce le 8 principali organizzazioni sindacali tedesche - IG BAU, IG BCE, GEW, IG Metall, NGG, GdP, EVG e Ver.Di.

- Contratti a tempo indeterminato
- Lavoro domestico
- Contratti di lavoro atipici
- Liberi professionisti



atipico (aggregando i dati tra lavoro a tempo determinato, contratti part-time<sup>6</sup>, impiego marginale e lavori temporanei). La percentuale di lavoratori tra i 15 e i 64 anni che svolgono una forma di lavoro atipica è rimasta sostanzialmente costante dal 2014 ad oggi, mentre c'è stata una crescita ridotta nei contratti a tempo indeterminato (Dati Destatis).

Dal 2007, in particolare, le forme standard di occupazione hanno registrato una nuova tendenza di crescita, in particolare per le donne. La proporzione di donne in lavori atipici è quindi diminuita di nuovo, anche se risulta ancora preponderante, in particolare a causa di una schiacciante superiorità numerica femminile nel ricoprire ruoli part-time.

Per quanto riguarda la riforma del mercato del lavoro entrata in vigore nel 2002-2003, ha causato un aumento nei posti di lavoro atipici per un breve periodo che va dal 2004 al 2006. Vi è stato in seguito un livellamento, a causa

---

<sup>6</sup> Solo i contratti che prevedono una quota oraria settimanale superiore a 21 vengono considerati contratti standard

di un aumento nella stipula di contratti a tempo indeterminato. Fanno eccezione i Mini-Jobs, che però risultano attivati quasi sempre come forme di secondo lavoro. La crescita di questa forma contrattuale come unica fonte di lavoro e reddito è stata registrata solo tra il 2003 e il 2005, immediatamente a seguito della riforma (Knuth 2013).

La percentuale di lavoratori con contratti a tempo determinato rispetto al totale dei lavoratori registrati nel Paese nel terzo trimestre del 2017 indica che con il suo 12,9% la Germania è quasi due punti percentuali al di sotto della media europea del 14,8% (Dati Eurostat).

La crescita nei contratti di lavoro atipico non risulta strettamente correlata alle riforme Hartz, ma ad un trend più ampio e diffuso già analizzato nel capitolo precedente. In ogni caso, il concetto secondo il quale la deregolamentazione del mercato del lavoro e un aumento della flessibilità possa migliorare la mobilità interna al mercato del lavoro, facendo da tramite verso una contrattualizzazione a tempo indeterminato non regge se analizzata scientificamente (Brülle 2013).

Piuttosto che la cosiddetta funzione "ponte" l'occupazione atipica ha effetti esclusivi. La partecipazione alla formazione continua formale dei con lavoratori atipici è calata progressivamente sempre più; questa tendenza è più pronunciata nel caso di lavoratori temporanei e per i Mini-Jobbers, mentre i lavoratori che abbiano in atto rapporti di lavoro part-time o a tempo determinato sembrano sentirsi maggiormente integrati nel mercato del lavoro, seppur non ai livelli di chi ha un contratto a tempo indeterminato o ai lavoratori autonomi (Gundert e Hohendanner 2011). Per cogliere il reale fulcro della questione, va ricordato che Mini-Jobbers e lavoratori con carriere molto frammentate si trovano esclusi dal sistema di sostegno alla disoccupazione, e che comunque in caso di guadagni ridotti il contributo proporzionale al reddito, nel caso di perdita del lavoro, non è sufficiente per garantire una qualità di vita accettabile.

In sintesi, si può dire che gli svantaggi di chi svolge lavori atipici superano qualsiasi miglioramento nell'accesso al lavoro. Non ci sono prove che l'espansione in questi tipi di lavoro abbia aumentato il numero totale di ore

lavorate, vale a dire che la domanda di lavoro non sarebbe soddisfatta da lavori standard se non fossero disponibili queste categorie di contratti atipici. Deve essere riconosciuto piuttosto come le forme di lavoro atipico possano invece portare a una frammentazione della domanda di lavoro, e quindi aiutare a diffondere la domanda di lavoro su più persone, aumentando quindi l'occupazione pro capite a livello quantitativo ma peggiorando il livello qualitativo della stessa, come sottolineato dalla DGB nel loro report annuale *"Index Gute Arbeit 2017"*.

Sfortunatamente, gli sforzi per ottenere una redistribuzione socialmente inclusiva del lavoro negli anni '80 non sono stati sufficienti e adeguatamente incisivi, portando oggi ad una redistribuzione polarizzante e non inclusiva dell'occupazione (Knuth 2013).

## **2.9 - La reazione alla crisi economico-finanziaria di fine anni 2000**

È stato l'economista americano Paul Krugman che per primo, nella sua colonna sul New York Times il 12 novembre 2009, parlò del "miracolo tedesco del lavoro". In effetti, la Germania attraversò gli anni della crisi in maniera apparentemente semplice, senza registrare contraccolpi evidenti né sul fronte della crescita della disoccupazione né nella perdita di punti PIL, rappresentando un caso decisamente insolito rispetto al resto d'Europa. Come già detto in precedenza, nel 2009 vi fu addirittura una crescita (seppur minima, dello 0,1%) nella percentuale di lavoratori occupati.

I fattori che hanno garantito questa situazione di stabilità sono diversi: in primis la Germania non aveva una situazione di speculazione sugli immobili, conseguentemente non vi era una bolla a rischio esplosione e la domanda interna non subì flessioni rilevanti nel periodo della crisi. Solo la parte di economia maggiormente orientata all'export soffrì un parziale contraccolpo, ma riuscì a recuperare piuttosto rapidamente grazie al fatto che, con le modifiche agli accordi collettivi di cui abbiamo discusso nel capitolo I, molti lavoratori

avevano un surplus di ore lavorate che garantiva una flessibilità oraria assolutamente inedita, sia per la Germania che per altri modelli economici.

Dopo tre anni di crescita economica costante, i lavoratori avevano la possibilità di utilizzare quel “credito” orario durante il periodo di crisi, e le compagnie avevano le risorse finanziarie (grazie ai guadagni precedenti) per riuscire a continuare a pagare i salari (Bohachova e al. 2011). In seguito, la situazione a livello di impiego venne mantenuta stabile utilizzando uno degli strumenti più classici: vi fu un ricorso alla cassa integrazione<sup>7</sup> ben strutturato, orchestrato da sindacati e associazioni di categoria con la chiara intenzione di preservare i posti di lavoro. La riduzione negli orari di lavoro comunque non ebbe ricadute significative sulla produttività delle aziende tedesche, che venne largamente preservata. Si stima che il ricorso a queste misure abbiano salvato tra i 250.000 e i 580.000 posti di lavoro (Herzog-Stein 2013; Hijzen e Venn 2011).

I lavoratori, già messi in allarme dai risultati delle riforme Hartz (ed in particolare dalla limitazione degli strumenti di assistenza economica ai disoccupati), si dimostrarono bendisposti ad accettare riduzioni salariali e a fare concessioni alle aziende, a patto che venisse garantito il mantenimento de posti di lavoro.

Infine, il governo tedesco mise insieme un programma di aiuti in due tranche. Prima il Parlamento tedesco approvò una manovra per stabilizzare il mercato finanziario, tramite il *Finanzmarktstabilisierungsfonds-SoFFin*, un fondo apposito di 480 miliardi di euro che venne istituito il 17 ottobre 2008 e rimase in vigore fino al 31 dicembre 2009. Il fondo per altro guadagnò 62,9 miliardi di euro, grazie agli interessi che le banche che avevano chiesto aiuto dovettero versare allo Stato. Il 22 febbraio 2009 la Germania approvò il *New Stimulus Package 2009*, un ulteriore fondo di 50 miliardi di euro da spendersi su due anni

---

<sup>7</sup> La cassa integrazione tedesca era stata istituita nel 1924 e inserita nella “*Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG)*”, la normativa che nel 1927 introdusse inoltre il sistema previdenziale la disoccupazione gestito a livello federale.

e che prevedeva investimenti in infrastrutture, educazione, sostegno all'industria automobilistica e supporto al credito per le aziende in difficoltà. Questi fondi, uniti agli aiuti determinati dall'Unione Europea, garantirono la stabilizzazione dell'economia tedesca generandone il "miracolo economico".

---

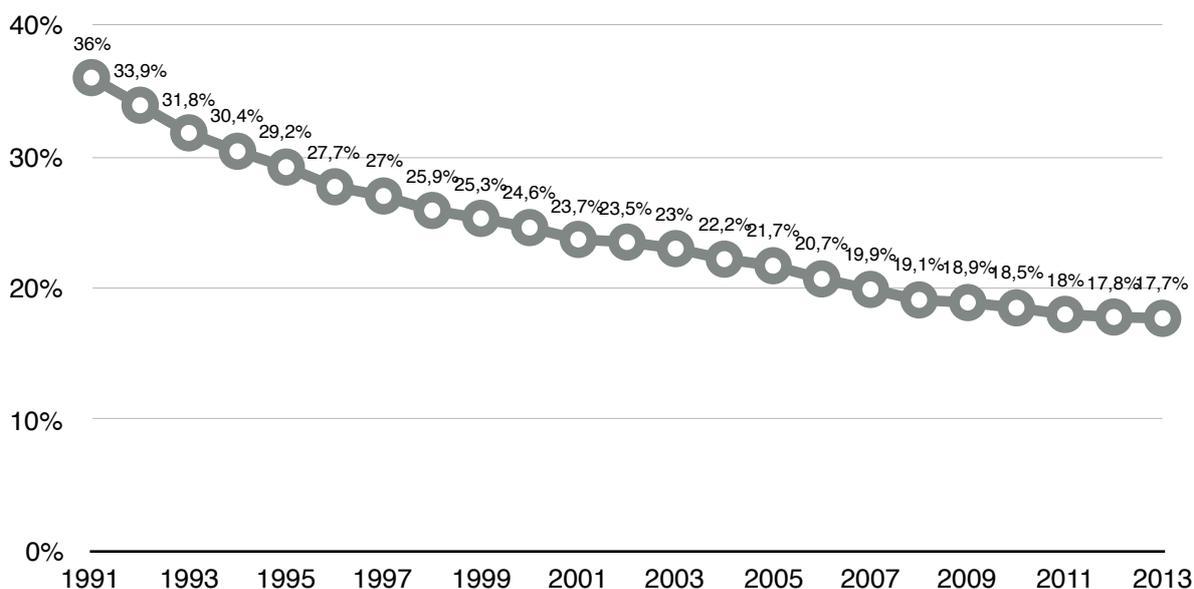
Per concludere, è innegabile come le modifiche nei metodi di contrattazione collettiva in Germania possano essere interpretate come uno spostamento nelle relazioni di potere tra lavoro e capitale, traducendosi in un indebolimento significativo per i corpi intermedi dei lavoratori (Brinkmann e Nachtwey 2013). Streeck arrivò a sostenere come questo spostamento sia in realtà un riflesso di modifiche sostanziali nelle caratteristiche strutturali del capitalismo tedesco (Streeck 2009). A seguito di un breve periodo di impressionante crescita economica nella prima metà degli anni '90, l'economia tedesca mostrò una crescita economica piuttosto debole per il decennio successivo, soprattutto se comparata a quella dei Paesi confinanti. A causa di questo e degli alti livelli di disoccupazione l'Economist arrivò a descrivere la Germania come "*il malato d'Europa*" tra il 1999 e il 2000 (Dustmann et al. 2014).

La disoccupazione infatti crebbe in maniera continuativa fino al picco di metà anni '00, arrivando alla cifra record per il Paese di 5 milioni di disoccupati registrati e portando il dato all'11.2% nel 2005, la percentuale più alta in Europa dopo Polonia, Slovacchia e Croazia (dati Eurostat). Questa situazione permise ai datori di lavoro di utilizzare efficacemente la minaccia della perdita di posti di lavoro per imporre ai sindacati, già indeboliti dalle difficili condizioni del mercato, maggiori concessioni nella stesura degli accordi. La situazione per i sindacati peggiorò ulteriormente a seguito di un cambio d'indirizzo da parte della politica tedesca verso la riduzione dei fondi per le politiche di welfare sociale: fu proprio l'amministrazione socialdemocratica dell'SPD di Gerhard Schröder che tra il 2002 e il 2005 sviluppò e approvò le "leggi Hartz", un pacchetto di quattro provvedimenti che avevano come obiettivo la riorganizzazione complessiva del

mercato del lavoro tedesco (Knuth 2014). Uno degli effetti più impattanti del pacchetto normativo firmato da Hartz fu l'aumento del precariato, con un 38,93% dei lavoratori assunti tramite un contratto di lavoro atipico nel 2010 (Bispinck e Schulten 2011b).

In questa situazione le organizzazioni sindacali hanno visto una perdita progressiva nel numero di iscritti: tra il 1991 e il 2011, come evidenziato nel grafico sottostante, la percentuale dei tesserati si è dimezzata, abbassando la copertura sindacale dal 36% al 18%. Questa flessione non ebbe la sua unica causa nella modifica dello scenario economico tedesco, ma anche nella rappresentazione mediatica dei sindacati, descritti come strutture antiquate e retrograde che mettevano a rischio lo sviluppo economico del Paese (Mihm e Carsten 2004).

Percentuale di lavoratori iscritti ai sindacati in % al totale dei lavoratori, 1991-2013 - Dati J. Visser, ICTWSS Database



La scarsa partecipazione ha avuto pesanti ripercussioni sulla forza istituzionale dei sindacati tedeschi, visibile nella disgregazione del sistema di contrattazione collettiva. Fu la crescita delle percentuali di disoccupazione che portò i sindacati ad accettare la decentralizzazione della contrattazione collettiva e di accettare accordi largamente favorevoli alle imprese. In più, come

sottolineato in precedenza, lo scarso radicamento sindacale in molti settori (in particolare in quelli relativi ai servizi) permise a molte aziende di sottrarsi agli accordi collettivi precedentemente sottoscritti.

A partire dalla fine degli anni '00 vi fu una parziale inversione di tendenza e la situazione politica ed economica della Germania iniziò a cambiare, creando un ambiente politico meno ostile alle strutture sindacali. Con la crisi economico finanziaria del 2009 la Germania, che fino a quel momento si era progressivamente allontanata dalle sue strutture tradizionali di gestione dei rapporti industriali, riscoprì positivamente i sindacati (Urban 2012). La *Große Koalition* che riportò Angela Merkel alla guida del Paese con le elezioni del 2009 dovette rispondere al malcontento di una base di elettori, largamente riferibili all'SPD, indignati dall'allontanamento del proprio partito di riferimento dalle strutture sindacali. Il cambio di visione obbligato dell'SPD portò ad una contaminazione significativa nel programma di coalizione, con i sindacati visti come una risorsa potenziale di supporto elettorale e soprattutto come contrappeso nella stabilizzazione delle maggioranze.

Sotto la pressione indotta dalla crisi il potenziale di consenso garantito dalla collaborazione con i sindacati risultò particolarmente interessante per tutti i partiti coinvolti nella coalizione, generando il nucleo di un "patto sociale tripartito". Se anche questo "successo" non risulta privo di ombre, sicuramente ha avuto un ruolo fondamentale nella gestione della crisi e nell'assicurare che non vi fosse un ritorno a valori di disoccupazione preoccupanti, come invece è successo in altri Paesi dell'Eurozona. Il Patto Sociale indotto dalla crisi ha aperto nuovi canali di influenza per i sindacati, ma non senza costi: se da una parte vi sono state concessioni significative sulla strutturazione degli orari di lavoro e una promozione degli incentivi ambientali, dall'altra è in questa fase che si vede la concretizzazione formale degli accordi di moderazione dei salari, con una maggiore dilazione nei tempi di applicazione degli aumenti e una crescita nell'applicazione di bonus economici una tantum. Il prezzo da pagare

da parte dei sindacati in cambio del mantenimento dei posti di lavoro non fu basso: i sistemi di contrattazione corporativa si basano sul principio dello scambio politico, generando meccanismi di mediazione che per loro natura non possono soddisfare completamente le richieste di nessuna delle parti in causa. Se da una parte sia le organizzazioni sindacali che quelle datoriali avevano la necessità di unirsi per rivendicare la necessità di sostegno economico da parte dello Stato, negli scambi tra loro divenne sempre più evidente la disparità di potere a sfavore dei lavoratori, che spesso si ritrovarono obbligati ad accettare e implementare modifiche senza avere la certezza che i datori di lavoro facessero lo stesso. Particolarmente rilevante è come, in uno Stato storicamente garantista come la Germania, la Hartz IV fosse diventata uno spauracchio per i lavoratori, per i quali quasi qualsiasi compromesso in ambito lavorativo diventava preferibile alla disoccupazione, rafforzando ulteriormente il potere dei datori di lavoro nei tavoli di contrattazione.

*“Even before the shock of the crisis, many company employment pacts had turned out to be insufficiently resilient. They had been set up to deal with problems specific to the undertaking concerned, and hence to preserve competitiveness and employment.*

*Generally, the employees made concessions on working time and pay, while the employers in turn gave assurances on employment and safeguarding particular locations. But the implementation of the mutual agreements was often asynchronous. The cost reducing concessions made by the workforce were implemented immediately, whereas the employers’ assurances – such as avoiding operational redundancies – could be cashed in only over a period of time. Empirical studies show that ‘in a not inconsiderable proportion of these pacts, undertakings from the employers’ side on job security were either not adhered to or only partially adhered to. Given that the employees always have to make the first move in an employment pact, these findings suggest a degree of asymmetry in the agreements”* (Bogedan et al. 2011, p. 59).

Il fattore positivo fu il fatto che il Patto Sociale permise ai sindacati di riguadagnare consensi, riconoscendo ai corpi intermedi il ruolo di aver saputo gestire le conseguenze della crisi salvaguardando la Germania dal rischio concreto di fenomeni disgregativi della società. In secondo luogo, grazie ad una visione diffusa di come durante l'ultimo decennio vi sia stata una tendenza a permettere un eccessivo aumento delle diseguaglianze e del precariato, l'opinione pubblica ha iniziato a richiedere revisioni che vadano verso un riequilibrio della giustizia sociale. I sindacati si sono fatti portavoce di queste istanze quando nel 2013 la *Deutscher Gewerkschaftsbund-DGB* con la pubblicazione del suo report "*DGB-Index Gute Arbeit - Der Report 2013*" ha sottolineato la necessità di un "nuovo ordinamento del mercato del lavoro", evidenziando la piaga del lavoro gratuito e promuovendo campagne contro il precariato. In particolare, la campagna per l'introduzione del salario minimo guadagnò ampio supporto a livello di pubblico e aiutò la riabilitazione dell'immagine dei sindacati nel loro ruolo di corpo intermedio di rappresentanza degli interessi sociali. Questo recupero risulta evidente dal rallentamento nel calo delle iscrizioni, con cinque dei sindacati affiliati alla DGB (tra cui i due più grandi, IG Metall e Ver.Di.) che hanno dichiarato un leggero aumento nei tesseramenti dal 2013 in poi.

## III - Il mercato del lavoro italiano

---

### 3.1 - Un'analisi storica delle criticità del mercato del lavoro italiano

Dal secondo dopoguerra fino all'inizio degli anni '70, l'Italia visse un periodo di crescita che venne definito "un miracolo economico". In due decenni lo stivale riuscì a completare la sua transizione dalla "periferia al centro" (Zamagni 1990), completando una transizione che portò la forza lavoro a spostarsi dalle aree rurali ai poli industriali. Alla fine degli anni '60 l'industria italiana si era ampiamente diversificata, raggiungendo l'eccellenza in settori industriali come IT, automobilistico, chimico, degli elettrodomestici e aerospaziale. In quel periodo si sviluppa il concetto di "Made in Italy" come eccellenza nell'industria tessile, agroalimentare, calzaturiero strutturato su una fitta rete di piccole e medie imprese (Paris 2013).

In Italia il processo di riforme del mercato del lavoro in chiave liberista ha visto il suo esordio all'inizio degli anni '90, sull'ondata di un generale clima riformista su tutto il continente europeo. Dall'accordo tripartito del luglio 1992 al Jobs Act del 2014 l'Italia ha vissuto un ventennio di politiche del lavoro orientate all'aumento della flessibilità lavorativa e alla decentralizzazione della contrattazione salariale (Battisti e Vallanti 2013).

Nello stesso periodo venne cambiato profondamente anche il sistema pensionistico, con la riforma Dini del 1995 (poi rivista tramite accordo tra Governo e sindacati nel 1997) ed in seguito con la Riforma Fornero del 2011. La crescita iniziò a rallentare dal primo shock petrolifero del 1973, che ebbe risvolti devastanti per l'economia di un Paese povero di risorse energetiche. Nello stesso periodo il sistema di partecipazioni statali, fortemente legato alla politica, divenne terreno fertile per clientelismi e ad una conseguente costruzione di impianti produttivi in posizioni poco strategiche. Ad ogni modo,

l'Italia vide il suo PIL crescere in maniera paragonabile a quella dei suoi principali competitori europei, grazie ad un export fiorente e all'evoluzione dei nuovi distretti industriali (Rinaldi e Vasta 2012). Una parte della letteratura ha però segnalato come la crescita di questo tessuto di piccole medie imprese, che ha caratterizzato l'economia italiana nei decenni successivi, sia stata fortemente aiutata dalla svalutazione della lira e da un certo lassismo nei controlli fiscali piuttosto che da una reale competenza imprenditoriale, visione confermata dai risultati piuttosto deludenti del periodo successivo (De Cecco 2000).

Infatti, a partire dal 1992 l'Italia ha visto la sua crescita economica dimezzarsi, a confronto della situazione del ventennio precedente, a causa della difficoltà del Paese ad adattarsi alle modifiche nel contesto economico globale date dalla crescita delle nuove tecnologie e al processo di globalizzazione.

Nell'evoluzione economia italiana non si può non considerare il ruolo della spaccatura tra Nord e Sud del Paese: già a cavallo tra il XIX e il XX secolo era possibile vedere una discrepanza del 25% nella quota di PIL pro capite tra i cittadini del settentrione e del meridione a favore dei primi, coerentemente con la distribuzione di infrastrutture per i trasporti e creditizie (Felice 2011). Il processo di industrializzazione andò ad acuire ulteriormente le differenze esistenti: il Nord Ovest del Paese beneficiò dello sforzo bellico della I Guerra Mondiale, che portò alla crescita del triangolo industriale tra Lombardia, Piemonte e Liguria. Il Nord beneficiò sia di misure di deflazione economica che della politica autarchica in difesa della produzione industriale, mentre il Sud mantenne una forte vocazione agricola che ne compromise lo sviluppo.

Il Mezzogiorno soffrì particolarmente a causa delle politiche demografiche del regime fascista e del tentativo correlato di raggiungere l'autonomia nell'approvvigionamento di prodotti agricoli per sostenere una popolazione in crescita: il divario crebbe sempre di più, e nel 1951 il PIL pro capite del Sud si

era ormai ridotto a meno della metà di quello delle regioni centrali e settentrionali.

Vi furono sforzi notevoli a livello statale per cercare di livellare le discrepanze regionali: nel 1950 venne istituita la Cassa per il Mezzogiorno, pensata per finanziare la costruzione di grandi opere infrastrutturali nelle regioni del Sud e per promuoverne l'imprenditoria, spesso collegata alle grandi aziende statali. Lo sforzo a livello di risorse in rapporto al PIL fu enorme, e tra il 1951 e il 1971 aiutò a riavvicinare le due parti del Paese (Lepore 2011).

Nonostante gli sforzi però non vi fu una continuità nella crescita del Sud Italia, e con la crisi petrolifera del 1973 le aziende del meridione vennero colpite in maniera particolarmente violenta. Gli interventi pubblici furono insufficienti e mal indirizzati, avviluppandosi in sistemi di welfare e supporto al reddito privi però di una pianificazione seria di sviluppo per l'area (Triglia 1992).

Dagli anni '70 in poi, seppur lentamente, le regioni meridionali iniziarono nuovamente a rimanere indietro rispetto ad uno sviluppo che sempre più coinvolgeva il Nord-Est e il Centro dell'Italia, con regioni come Veneto e Friuli-Venezia Giulia che si distinsero per lo sviluppo di una rete capillare di aziende manifatturiere orientate all'export (Bagnasco 1977).

Gli indicatori statistici ci suggeriscono come l'Italia odierna sia ancora divisa a metà, tra un Centro/Nord ed un Mezzogiorno che presentano situazioni polarizzate: il Sud ha parzialmente ridotto il divario per quanto riguarda la produttività, ma non quello nel tasso di occupazione, che è aumentato dal 2009 ad oggi. Se nel 2016 la media del tasso di disoccupazione in Italia era all'11,68%, il Mezzogiorno segnava un 19,60% controilanciato dal 7,56% del Nord (Dati Istat).

Dall'esplosione della crisi economico-finanziaria del 2008-2009, l'Italia ha subito una battuta d'arresto pesantissima, con una decrescita del PIL nel quadriennio 2008-2012 del 6,9%, che diventa 10,1% nel Mezzogiorno. Comparato alla decrescita media europea dello 0,7% è evidente che la spirale discendente Italiana è particolarmente grave (Giannola 2015).

Il PIL non è l'unica dimensione, tuttavia, in cui l'Italia ha progressivamente perso terreno. Da una quindicina d'anni, gli indicatori di povertà e di disuguaglianza economica hanno iniziato a muoversi nella direzione sbagliata e altrettanto allarmanti sono le recenti misurazioni sull'efficienza istituzionale e sulla libertà politica/personale delle persone, che rivela come l'Italia occupi l'ultimo posto tra i Paesi dell'Europa occidentale nel 2017 World Press Freedom Index (Index Reporters without Borders) e nell'Indice della Percezione della Corruzione<sup>8</sup> (Index Transparency International).

Sebbene sia necessario ricordare come questi indicatori siano soggetti a una serie di critiche metodologiche, poiché riflettono solo una parte di una storia molto più complessa, unitariamente sono un indicatore preoccupante.

### **3.2 - Copertura sindacale e contrattazione collettiva in Italia**

Uno dei problemi chiave dell'Italia resta la questione relativa alla rappresentatività sindacale: nonostante sia previsto a livello costituzionale stabilisca il concetto di rappresentatività proporzionale al numero di iscritti, non vi è mai stato un provvedimento legislativo che andasse a normare la certificazione delle iscrizioni ai sindacati al fine di verificarne la rappresentatività reale.

*“L'organizzazione sindacale è libera.*

*Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.*

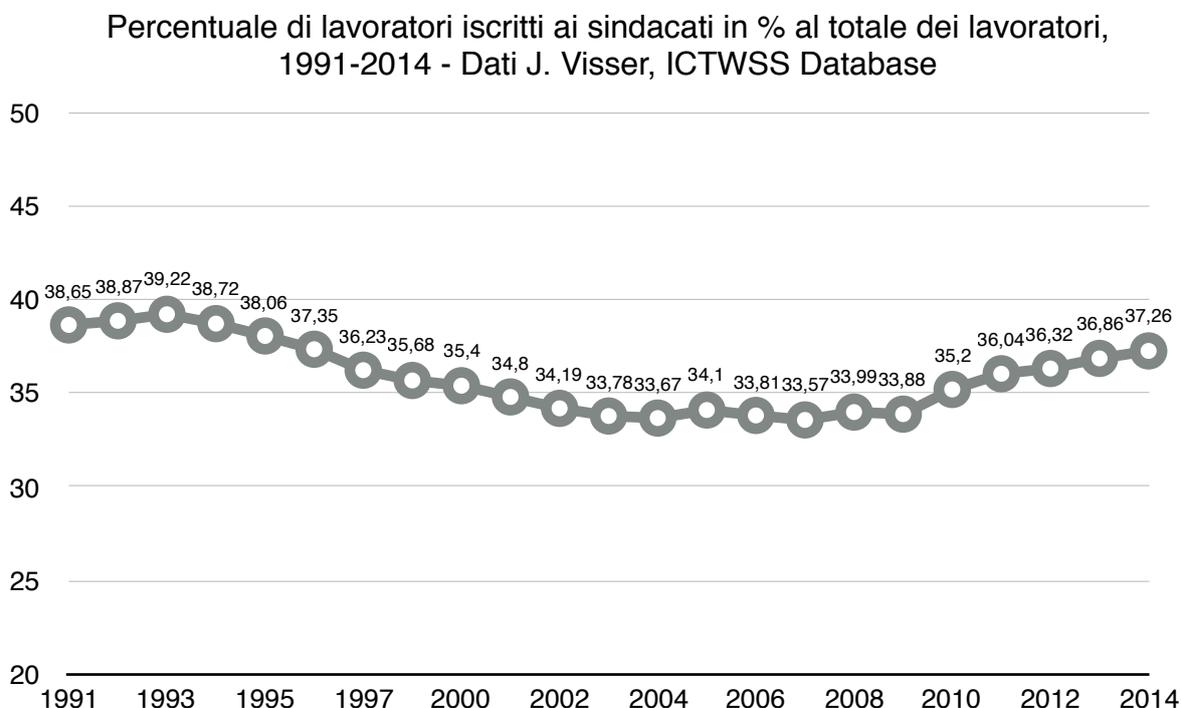
*È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.*

*I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.”* (Costituzione Italiana, art. 39)

---

<sup>8</sup> in Europa solo Grecia e Bulgaria hanno risultati peggiori per quanto riguarda la corruzione

La densità nella partecipazione sindacale dei lavoratori negli ultimi vent'anni si è mantenuta piuttosto stabile in Italia: nel 2014, ultimo dato disponibile, era al 37,25% contro una media OCSE del 17% (OCSE 2017).



La copertura dei contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni sindacali resta piuttosto alta sul totale dei lavoratori, ma proprio sui CCNL il Rapporto annuale del CNEL su Mercato del Lavoro e Contrattazione 2016-2017 ci mostra un quadro di costante proliferazione di nuovi contratti nazionali: solo in un anno, tra il giugno 2016 ed il giugno 2017, i contratti depositati ex novo sono stati 260.

Il rischio, correttamente indicato dal CNEL nel suo rapporto, è che la frammentazione delle sigle sindacali e l'assenza di misuratori della rappresentatività reale vada a ledere l'istituto del CCNL, rendendolo inefficace:

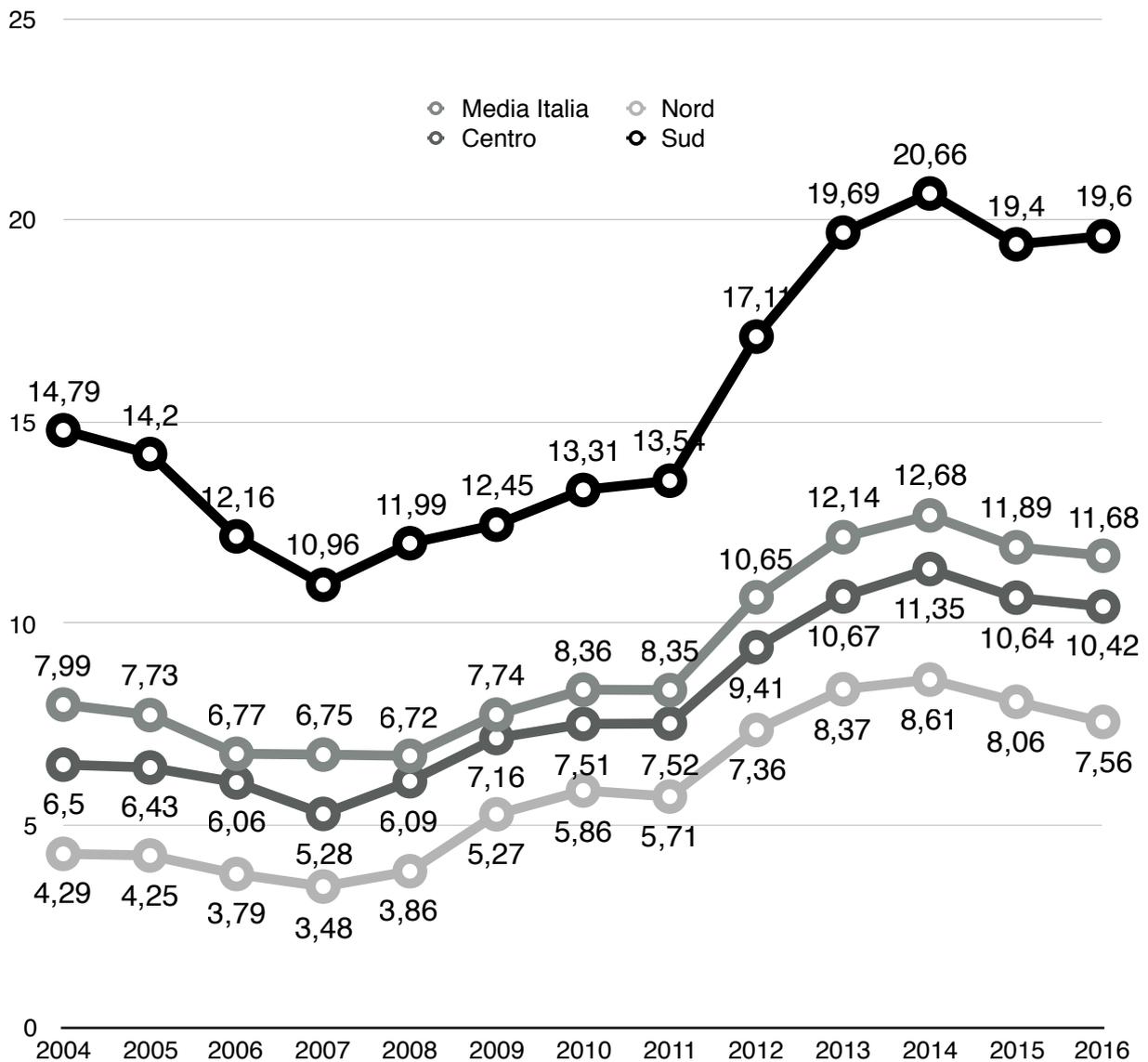
*"È lecito chiedersi se il moltiplicarsi delle sigle, con le relative contrattazioni, non faciliti situazioni di concorrenza sleale che possono alterare gli equilibri del mercato e, esponendo il lavoro a pratiche di liberalizzazione selvaggia, introdurre di fatto ulteriori forme di svalutazione del lavoro stesso, sommandosi agli effetti della rivoluzione epocale realizzatasi con la*

*globalizzazione dei mercati. La moltiplicazione di contratti collettivi nazionali diversi per le medesime categorie, sia per quanto attiene la parte normativa che - soprattutto - per la parte economica, rischia di far saltare decenni di conquiste normative, legislative e contrattuali volte ad assicurare la omogeneità delle condizioni di lavoro e delle tutele garantite ai lavoratori appartenenti al medesimo settore, creando di fatto le condizioni affinché uno stesso lavoratore, a parità di qualifica, professionalità, esperienza e mansione svolta, sia sottoposto a trattamenti giuridici e retributivi diversi, secondo quanto previsto nel contratto collettivo applicato dal suo datore di lavoro.” (CNEL 2017)*

Nonostante secondo i dati OCSE circa l'80% dei lavoratori dipendenti italiani risulti coperta da accordi derivanti dalla contrattazione collettiva, risulta evidente che il proliferare di contratti nazionali, unitamente alla possibilità per il datore di lavoro di scegliere di sottoscrivere quello che ritiene maggiormente conveniente, anche a causa della scarsa rappresentatività delle organizzazioni datoriali.

*"Va detto che nel nostro ordinamento il datore di lavoro può legittimamente decidere di non iscriversi a una organizzazione firmataria di contratti collettivi, né ha l'obbligo di applicare un contratto collettivo o di applicare il contratto collettivo nazionale prevalente nel proprio settore merceologico. Tuttavia, nel caso che il datore iscritto a una associazione datoriale firmataria di un contratto collettivo intenda sottrarsi all'applicazione della disciplina contenuta in quel contratto, ad esempio perché la ritiene troppo "garantista" per i dipendenti o poco vantaggiosa dal suo punto di vista, può (almeno in via teorica) scegliere fra diverse possibilità. Egli può revocare la sua adesione all'organizzazione firmataria, oppure può contrattare con le rappresentanze dei lavoratori specifiche deroghe al CCNL di categoria, stipulando un contratto a livello aziendale. Più spesso, invece, il datore che si trova nella descritta condizione preferisce individuare ed applicare un diverso contratto nazionale, che gli appare più rispondente alle proprie specifiche esigenze e al rapporto di forza che riesce, in quel particolare contesto, a imporre nell'unità produttiva. Si*

Tasso di disoccupazione percentuale 2004-2016, Italia (Dati Istat)



*innesca in tal modo, implicitamente, una "gara al ribasso" con i rappresentanti dei lavoratori." (CNEL 2017)*

Oggi solo il 33% dei contratti collettivi nazionali è firmato dai tre sindacati maggioritari (o da almeno uno tra CGIL, CISL e UIL), e il mio 75% dei contratti collettivi nazionali sottoscritti solo da altri sindacati ha come partner associazioni datoriali non aderenti a Confindustria. Per esempio, nel settore del commercio, su 170 CCNL depositati solo 26 risultano sottoscritti da CGIL, CISL o UIL, con quindi un 84% di contratti totali sottoscritti unicamente da sigle minoritarie, mentre nella pubblica amministrazione su 25 CCNL solo uno non è

sottoscritto da almeno uno tra i tre sindacati principali. La questione della rappresentatività diventa quindi un ennesimo elemento di dualismo nel mercato del lavoro italiano, ad oggi mai risolta da alcun intervento legislativo.

### **3.3 - Il processo di riforma del mercato del lavoro italiano**

A partire dall'inizio degli anni '90, il mercato del lavoro italiano ha subito delle modifiche sostanziali, partendo da una decentralizzazione della contrattazione salariale. Nonostante i tentativi di colmare il divario, il livello di occupazione italiano rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea è rimasto attorno ai 10 punti percentuali durante l'intero periodo interessato dalle riforme: nel 1996 il tasso di occupazione italiano era del 50,1% contro una media europea del 60,1%, nel 2013 era rispettivamente del 55,5% contro un 65% (Dati Eurostat).

I fattori di debolezza strutturale che già più di vent'anni fa destavano particolare preoccupazione erano tre: la partecipazione femminile al mercato del lavoro, storicamente bassa, un alto tasso di disoccupazione giovanile e la già citata differenza tra Nord e Sud del Paese. In particolare, la percentuale di giovani disoccupati è cresciuta nel tempo, distanziandosi ulteriormente dalla media EU15: se nel secondo trimestre del 1998 i giovani disoccupati tra i 15 e i 24 anni erano al 33,8% in Italia e al 19,3% in Europa, nel quarto trimestre del 2016 erano il 40,7%, contro il 18,1% dell'EU15 (Dati Eurostat).

In questo contesto di debolezza persistente del mercato del lavoro, la decisione di implementare un processo di liberalizzazione dello stesso emerse dal dibattito politico sulla strategia da applicare nell'affrontare le difficoltà strutturali dell'Italia.

L'introduzione dei contratti a tempo determinato, la semplificazione dei processi di licenziamento e la crescita degli incentivi alla decentralizzazione della contrattazione salariale venne vista come il metodo vincente per far ripartire la produttività e aumentare i tassi di occupazione. Nello specifico,

l'introduzione dei contratti a tempo determinato, la definizione dei contratti interinali e l'aumento delle opzioni di collaborazione lavorativa vennero visti come strumenti utili a facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani (Barbieri e Scherer 2009).

#### Riforme del Mercato del Lavoro in Italia - Cronistoria riassuntiva

<b>1984-1987</b>	Introduzione del part-time e dei contratti di formazione e lavoro (1983/84) e riduzione del coefficiente di adeguamento ("Scala Mobile").
<b>1991-1993</b>	Nuove procedure per il licenziamento collettivo. Protocollo Amato (1992): abolizione definitiva del sistema della "Scala Mobile"; Protocollo Ciampi/Giugni (1993): nuova procedura sugli aumenti salariali legata all'aumento della produzione e degli utili di impresa.
<b>1994-1995</b>	Estensione dei contratti di formazione e introduzione dei contratti di collaborazione (che non prevedevano procedure di licenziamento e non avevano costi di assunzione).
<b>1997</b>	"Pacchetto Treu" (L. 196/97): nascita delle agenzie di somministrazione di lavoro temporaneo e interinale; modifica nella definizione del trattamento fiscale per i contratti part-time; nascita di nuove forme di impiego atipico (job-sharing)
<b>2001</b>	D. Lgs. 369/2001: estensione dei contratti a tempo determinato per il lavoro subordinato, in attuazione della direttiva 1999/70/CE
<b>2003</b>	"Legge Biagi" (L. 30/2003): modifica dell'apprendistato; nascita di molteplici forme di lavoro atipico (contratto a progetto, contratto di lavoro ripartito, contratto di lavoro intermittente, lavoro accessorio e occasionale); abrogazione del lavoro interinale); nascita della Borsa continua nazionale del lavoro.
<b>2012</b>	"Legge Fornero" (L. 92/2012): soppressione del contratto di lavoro intermittente; modifiche nella normativa sul rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato; abolizione parziale della causalità nei contratti di lavoro a tempo determinato; indebolimento dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori
<b>2014-2015</b>	"Jobs Act" (L. 183/2014): revisione del sistema di ammortizzatori sociali alla disoccupazione; introduzione del contratto a tutele crescenti; abolizione totale della causalità nei contratti di lavoro a tempo determinato; abolizione dell'art. 18 per i contratti successivi al 7 marzo 2015

I primi interventi si sono visti nel 1983/84, con l'introduzione dei contratti di formazione-lavoro: delle forme di lavoro temporaneo in cui il datore di lavoro assume un giovane combinando dei cicli di formazione e di lavoro effettivo, ma l'accelerazione nel processo di liberalizzazione si vide all'inizio degli anni '90, con la produzione di legislatura atta a normare licenziamenti collettivi e l'abolizione della scala mobile.

Tra il 1992 e il 1993 vennero introdotte due modifiche significative: con il Protocollo Amato, siglato tra Governo e parti sociali nel luglio del 1992 si vide l'abolizione definitiva della "scala mobile", uno strumento economico che aveva funzione di indicizzazione dei salari in funzione agli aumenti nei prezzi di determinati beni, inclusi in un paniere, al fine di garantire il mantenimento del potere d'acquisto dei lavoratori all'aumentare del costo della vita. Vi era già stato un indebolimento precedente del sistema della scala mobile nel 1984, con un taglio di 4 punti percentuali operato dal Governo Craxi.

Nel luglio del 1993 venne invece siglato il Protocollo Ciampi-Giugni tra Governo, sindacati<sup>9</sup> e Confindustria. Dal protocollo nacque una nuova struttura di contrattazione su due livelli, organizzata a livello nazionale per coordinare gli adeguamenti salariali all'inflazione e a livello regionale o aziendale per la regolazione degli schemi salariali legati alla produttività (Jona-Lasinio e Vallanti 2013).

### ***3.4 - La Legge Treu***

Se fino a quel momento in ogni caso gli interventi normativi avevano riguardato contrattazione collettiva e politiche sul salario, è alla fine degli anni '90 che in Italia vede la luce la prima grande riforma di liberalizzazione del mercato del lavoro, con l'approvazione del cosiddetto "Pacchetto Treu", la legge 196/1997.

---

<sup>9</sup> CGIL, CISL e UIL

Il pacchetto definiva uno schema di contrattualizzazione nuovo, introducendo gli schemi di apprendistato, l'impiego part-time, i contratti a tempo determinato e permettendo la nascita di agenzie di lavoro temporaneo private, con l'obiettivo di facilitare l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro. Per un sistema che fino a quel momento aveva basato la sua normativa in ambito giuslavorista su contratti a tempo indeterminato e sul contratto a contenuto formativo. Seppure il contratti a tempo determinato fossero previsti anche prima dell'approvazione della Legge Treu, dalla legge 230/62, i vincoli erano decisamente stringenti: si poteva attivare un contratto a tempo determinato solo nel caso di impieghi stagionali o per situazioni straordinarie, come la sostituzione di un lavoratore, eventi specifici, necessità di incremento della forza lavoro per periodi limitati.

La legge Treu è stato il primo tentativo di rendere il mercato del lavoro italiano maggiormente flessibile in un periodo in cui il tasso di disoccupazione era all'11,3%, il livello più alto mai registrato dalla fine degli anni '70 a quel momento (Dati Istat). In generale, la riforma riguardò l'aumento nella stipula di contratti atipici. Tra il 1997 e il 1999 questo tipo di forme contrattuali subì un'impennata del 40% circa, portando i contratti atipici a rappresentare tra il 20% e il 30% dei contratti totali. Nonostante nelle previsioni del legislatore l'aumento della flessibilità avrebbe dovuto migliorare le percentuali di occupazione ed infine condurre alla stabilizzazione contrattuale del lavoratore, diversi studi hanno dimostrato che l'effetto è stato direttamente il contrario: la probabilità del lavoratore di ottenere un contratto a tempo determinato aumentava proporzionalmente alla durata dei contratti a tempo determinato, ma diminuiva con il crescere delle esperienze lavorative a tempo determinato, in particolare se vi era frammentazione nella carriera (Gagliarducci 2005).

Se all'interno di un mercato del lavoro rigido, con scarse opportunità di impiego, lunghi periodi di disoccupazione non sono obbligatoriamente indice di scarsa produttività da parte del lavoratore, in un mercato del lavoro più flessibile e con maggiori possibilità di trovare lavoro lunghi periodi di disoccupazione

diventano un segnale di scarsa produttività, di cui le aziende tengono conto nella selezione di possibili dipendenti, rendendo sempre più difficile il trovare una collocazione lavorativa stabile. Inoltre, i lavoratori con molte esperienze di lavoro atipico hanno maggiori probabilità di essere nuovamente assunti con questo tipo di forma contrattuale.

Con contratto di lavoro atipico si intendono tutte le forme contrattuali che non forniscono un rapporto di lavoro permanente: si includono i contratti di lavoro a tempo determinato, i contratti di apprendistato, i contratti di formazione lavoro e i contratti di lavoro temporaneo o interinali. Dal 1955, con l'introduzione del contratto di apprendistato, fino alla legge Treu del 1997 la normativa sulle forme di lavoro atipiche era rimasta sostanzialmente invariata. La principale novità della riforma fu l'introduzione dei contratti temporanei (articoli da 1 a 11 della norma) e la nascita delle Agenzie di Lavoro Temporaneo (legge 469/97), con la conseguente privatizzazione e decentralizzazione dei centri per l'impiego.

Il Pacchetto Treu modificò inoltre la disciplina sanzionatoria dei contratti a tempo determinato (art. 12) e la normativa sui contratti nel settore della ricerca (art. 14). Infine, estese l'applicabilità dei contratti di forza lavoro per le aree economicamente depresse e per le persone con disabilità (art. 15) e alzò dai 22 ai 24 anni l'età limite per la stipula dei contratti di apprendistato (art. 16).

*Contratti a tempo determinato:* permettono l'assunzione di un lavoratore per una durata predefinita. Sono stati introdotti nella normativa italiana con la legge 230/62 e modificati in seguito con la legge 56/87 e la legge 416/93.

*Contratti di apprendistato:* si tratta di una forma contrattuale che obbliga il datore di lavoro a fornire al lavoratore le nozioni di base necessarie all'ottenimento di uno status di qualifica. La durata legale dei contratti di apprendistato va dai 18 mesi ai 4 anni, con alcune eccezioni per il settore manifatturiero. Sono stati introdotti dalla legge 25/55 e non sono stati modificati fino all'introduzione del pacchetto Treu.

*Contratti di Formazione Lavoro:* introdotti per facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro, hanno durata definita: un anno per l'acquisizione di qualifiche di base e due per l'acquisizione di qualifiche specialistiche. Nati nel

1984, con la legge 836/84, sono stati in seguito modificati due volte: la prima con la legge 56/87, che ne ampliò l'applicabilità, ed in seguito con la legge 451/94, che alzò dai 29 ai 32 anni l'età massima per la stipula.

*Contratti di lavoro temporaneo/interinali:* introdotti dal Pacchetto Treu e dalla legge 496/97, unitamente alla privatizzazione e la decentralizzazione dei centri per l'impiego. Sono contratti di tipo triangolare, in cui si prevede che un'agenzia per l'impiego assuma un lavoratore allo scopo di renderlo disponibile per un'azienda cliente per un impiego temporaneo.

*Stage e tirocini:* il Pacchetto Treu ha regolamentato la riforma dell'istituto dello stage tramite il d. lgs. 142/98. Lo stage o tirocinio si configura come rapporto triangolare tra tirocinante, azienda ospitante ed ente promotore. Non è prevista una retribuzione, ma a discrezione dell'azienda ospitante può essere previsto un rimborso spese (che nel caso è soggetto a ritenuta d'acconto del 20%). Sia l'azienda ospitante che l'ente promotore sono tenuti ad individuare una figura di tutor, il primo per seguire lo stagista nella sua attività e stendere relazione da consegnare all'ente promotore e il secondo per monitorare lo svolgimento dello stage e garantirne il ruolo formativo.

*Contratti di Collaborazione Coordinata e Continuativa (Co.Co.Co.):* contratti di lavoro parasubordinato, in cui il lavoratore figura come collaboratore. Ha durata definita contrattualmente, il lavoratore risulta autonomo nello svolgimento della prestazione e nella gestione del suo tempo. In caso di malattia, infortunio o gravidanza il rapporto di lavoro viene sospeso (nei primi due casi senza proroga del contratto). Fino al 31 dicembre 2000 i redditi percepiti da queste figure erano considerati di lavoro autonomo, venendo assimilati a quelli di lavoro dipendente solo a partire dal 2001. Fino a quel momento, il lavoratore Co.Co.Co. aveva quindi l'onere ulteriore di provvedere ai pagamenti previdenziali.

### 3.5 - La Legge Biagi

Nel 2001, il governo italiano ridusse i vincoli per l'utilizzo contratti di lavoro a tempo determinato, abrogando definitivamente la legge 230/62, che definiva in maniera estremamente stringente i casi in cui risultava possibile l'attivazione di questo tipo di forma contrattuale.

La "Legge Biagi" del 2003 rappresentò un ulteriore passo nella flessibilizzazione del mercato del lavoro e nella crescita della precarietà lavorativa. L'obiettivo era quello di aumentare il tasso di occupazione in un lasso di tempo breve, nella convinzione che lo sviluppo dovesse essere accompagnato dall'abilità di creare nuovi posti di lavoro. Sono state introdotte diverse forme contrattuali nuove e ha modificato alcune delle forme esistenti, andando a colpire soprattutto i lavori subordinati. Tra le modifiche di rilievo vi è l'abrogazione dell'istituto del lavoro temporaneo o interinale, con una riforma nella disciplina riguardante le agenzie di somministrazione di lavoro (Ales, Deinert e Kenner 2017).

*Lavoro a chiamata*: i lavoratori sono disponibili ai datori di lavoro per servizi di lavoro intermittente. Può trattarsi di un contratto a tempo indeterminato o meno.

*Job sharing*: due lavoratori si impegnano a svolgere un solo lavoro, ed entrambi ne assumono la responsabilità.

*Part-time*: una forma contrattuale a tempo ridotto rispetto alla norma (che è di 40 ore settimanali).

*Contratto di inserimento*: va a sostituire il Contratto di Formazione-Lavoro (che continuerà ad essere applicato nella Pubblica Amministrazione). Si tratta di un contratto a tempo determinato con una durata che può andare dai 9 ai 18 mesi. Ha come obiettivo la facilitazione dell'integrazione o del reintegro del disoccupato nel mercato del lavoro, attraverso un percorso adattabile di costruzione di competenze professionali.

*Co.Co.Pro.*: un'evoluzione dei contratti di Collaborazione Coordinata e Continuativa (*Co.Co.Co.*), che vengono contestualizzati all'interno di un progetto o di una pianificazione aziendale. Dalla legge Biagi di fatto questo diviene l'unico modo di applicare questa contrattualizzazione di lavoro parasubordinato.

*Lavori secondari*: ci si riferisce ad attività della durata massima di trenta giorni per anno solare, con un salario massimo di 3000,00 euro.

### **3.6 - Le Leggi Fornero**

Dopo un periodo di silenzio, la crisi del 2008/09 e le sue pesanti conseguenze sull'economia italiana fecero ripartire il dibattito riguardo la necessità di riforme strutturali ulteriori. La situazione politica deteriorò nel corso del 2011, portando alle dimissioni del governo Berlusconi IV il 12 novembre dello stesso anno.

In un tentativo di ridare stabilità al Paese, il 16 novembre 2011 venne nominato Presidente del Consiglio Mario Monti, a capo di un governo tecnico (il secondo nella storia repubblicana, dopo il governo Dini del 1995) di "emergenza". Il governo Berlusconi si era dimesso a seguito della perdita della fiducia parlamentare all'atto di presentazione del Resoconto finanziario, in un contesto di profonda preoccupazione per la tenuta economica del Paese e con uno spread tra i titoli italiani e tedeschi di 576 punti base sulla scadenza decennale, dato dall'incertezza dei mercati finanziari sulla tenuta dell'Italia. Il governo tecnico venne inizialmente visto come un approdo alla stabilità politica, in particolare dalla stampa estera, che commentò entusiasticamente il "governo dei professori".

*"Mario Monti, the former European commissioner, has been sworn in as Italy's prime minister along with the ministers of his new, technocratic government, charged with steering the eurozone's most indebted nation out of danger.*

*The 17-strong cabinet will be able to bring to bear on Italy's daunting problems a formidable amount of intellectual fire-power. More than a third of the*

*seats in the cabinet will be occupied by professors, including the prime minister himself.*” - John Hopper per The Guardian, 16 novembre 2011

Meno di un mese dopo la nomina di Mario Monti come nuovo Presidente del Consiglio, il suo governo tecnico approvò il testo della manovra “Salva Italia”, varata con Decreto Legge il 6 dicembre del 2011 (D. Lgs. 201/2011). In un momento estremamente complesso a livello politico e istituzionale e sotto la pressione di richieste pressanti da parte delle istituzioni finanziarie europee e internazionali, la manovra conteneva “[...] *un pacchetto di misure urgenti per assicurare la stabilità finanziaria, la crescita e l’equità.*” (Governo Monti, comunicato stampa del 4 Dicembre 2011). Si trattava di una manovra economica d’emergenza per un saldo totale di 30 miliardi di euro lordi e prevedeva interventi ampi di contenimento della spesa pubblica e di aumento delle entrate erariali, con l’obiettivo di raggiungimento del pareggio di bilancio. L’intervento più impattante per il sistema italiano fu la modifica nel sistema pensionistico, conosciuto come “Riforma delle Pensioni Fornero”, che non solo andò a portare a termine l’opera della riforma Dini del 1995, completando il passaggio da sistema retributivo a contributivo, ma soprattutto portò ad un aumento sostanziale e piuttosto ripido dell’età pensionabile.

L’aumento repentino del requisito anagrafico andò a penalizzare soprattutto i cosiddetti “esodati”: lavoratori che avevano accettato il licenziamento volontario in cambio di un’indennità provvisoria di mobilità e che improvvisamente vedevano allontanarsi la prospettiva della pensione, ritrovandosi disoccupati e privi degli ammortizzatori sociali.<sup>10</sup> Di fatto l’obiettivo era quello di ridurre la componente di spesa pubblica legata al sistema

---

<sup>10</sup> I governi che si sono succeduti a seguito del governo Monti hanno emesso una serie di salvaguardie per cercare di tutelare questa categoria permettendo a questi lavoratori di andare in pensione con i requisiti precedenti alla riforma, l’ultima salvaguardia (l’ottava) è stata inserita nella Legge di Bilancio del 2017. Ad oggi non vi sono stati interventi ulteriori a riguardo, ma rappresenta uno dei punti di dibattito della campagna elettorale in corso.

pensionistico (la spesa per le pensioni in Italia rappresentava il 15,34% del PIL nel 2011, il 16,27% nel 2013, ultimo dato OCSE disponibile).

In un clima già di forte scontro con le parti sociali, il governo Monti varò in seguito la L. 92/2012 (conosciuta come “Riforma del Lavoro Fornero” per Elsa Fornero, Ministro del Lavoro del governo tecnico), che venne presentata come una manovra inevitabile per assicurare il futuro delle giovani generazioni, colpite duramente dai risvolti della crisi economico finanziaria (Tiraboschi 2012).

Questo si allineava alla visione ampiamente condivisa a livello europeo che gli alti tassi di disoccupazione giovanile e la crescita costante del precariato fossero attribuibili agli alti livelli di protezione dei lavoratori salariati più anziani.

Per accelerare il processo politico di approvazione della riforma in parlamento, la Legge Fornero venne strutturata in 270 paragrafi raggruppati in quattro articoli.

Si tratta di una normativa estremamente complessa, che ha modificato il mercato del lavoro italiano profondamente. Il punto più controverso della riforma è stato indubbiamente l’indebolimento dell’art. 18 della L. 300/70, lo Statuto dei Lavoratori, con delle modifiche importanti alle procedure di licenziamento individuali. Il testo interviene poi riformando gli ammortizzatori sociali, irrigidisce i termini di utilizzo dei contratti a tempo determinato (in particolare su durata, sospensioni e rinnovi) ma al contempo ne elimina la causalità, rivede l’apprendistato in un’ottica di stabilizzazione, ridefinisce il contratto a progetto e introduce meccanismi di limitazione dell’uso improprio delle c.d. “partite IVA”.

Per quanto riguarda i licenziamenti individuali, la novità più tangibile è rappresentata dagli indennizzi economici in sostituzione del reintegro del lavoratore nel caso di licenziamenti illegittimi (esclusi i licenziamenti per motivi discriminatori o quelli comunicati solo oralmente, per cui la legge continua a prevedere reintegro e indennizzo del danno subito dal lavoratore): salvo per quanto riguarda il licenziamento illegittimo per motivi disciplinari, in cui il giudice può ancora pronunciarsi chiedendo il reintegro del lavoratore, negli altri casi (ed

in particolare nel caso del licenziamento per ragioni oggettive, di solito legate alla riorganizzazione aziendale in termini economici) il datore di lavoro viene condannato al pagamento di un'indennizzo che può andare dalle 12 alle 24 mensilità del lavoratore, calcolate sull'ultimo salario percepito.

Nel caso il licenziamento presenti delle irregolarità nella forma, viene trattato similmente al licenziamento illegittimo per ragioni oggettive e si prevede un indennizzo al lavoratore che va dalle 6 alle 12 mensilità salariali, in base alla gravità del difetto procedurale.

La riforma ha apportato anche delle modifiche nella normativa concernente i licenziamenti collettivi. Un aspetto significativo riguarda l'obbligo per il datore di lavoro di dare notizia preventiva nel caso di licenziamenti per esubero: la novità si riferiva alla possibilità di superare l'eventuale inadempienza a questo requisito firmando un accordo con le organizzazioni sindacali durante le procedure d'esubero.

Nel caso un licenziamento collettivo venga ritenuto illegittimo a causa di una violazione degli accordi collettivi, il tribunale ordina la cessazione del contratto d'impiego a partire dalla data del licenziamento e delibera il diritto dei lavoratori coinvolti ad un indennizzo monetario che va dalle 12 alle 24 mensilità in rapporto all'ultimo salario percepito, tenendo in considerazione per ogni lavoratore la durata del rapporto di lavoro, il numero di dipendenti e le dimensioni aziendali, l'atteggiamento delle parti e le condizioni da queste espresse.

La riforma introduce specifiche sanzioni per le c.d. "dimissioni in bianco", cioè per quei datori di lavoro che richiedono ai lavoratori di firmare una lettera di dimissioni non datata per poterla utilizzare in seguito come prova della volontà del lavoratore di aver liberamente deciso di cessare il rapporto di lavoro. Per combattere questa pratica illegale, la legge prevede che le lettere di dimissioni presentate da alcune categorie di lavoratori debbano essere valutate da organi specifici. In particolare questa misura riguarda le lavoratrici durante il periodo di

gravidanza e i genitori di bambini al di sotto dei tre anni d'età. La verifica delle dimissioni non è richiesta nel caso che la cessazione del contratto di lavoro sia il risultato di una riduzione nell'organico concordata con i sindacati o altri organismi rilevanti, che si ritiene abbiano verificato il consenso del lavoratore nella cessazione del rapporto. Le procedure di verifica possono essere gestite dalla Direzione Territoriale del lavoro di competenza, dai servizi per l'impiego locali o da qualunque altro organismo elencato negli accordi collettivi e su cui vi sia l'accordo da parte dei sindacati più rappresentativi a livello nazionale. In alternativa, le parti possono presentare una dichiarazione scritta da allegare alla notifica di cessazione del rapporto di lavoro che va spedita ai servizi per l'impiego.

L'utilizzo da parte del datore di lavoro delle "dimissioni in bianco" viene punito con sanzione amministrativa dai 5000,00€ ai 30,000€.

Le modifiche ai licenziamenti sono state accolte tiepidamente da CISL e UIL, sollevando però il malcontento della CGIL (e in particolare della categoria confederale dei metalmeccanici, la FIOM) e di Confindustria, portando in seguito all'adozione di svariati emendamenti (Tiraboschi 2012).

La L. 92/2012 ha inoltre irrigidito il sistema di ammortizzatori sociali alla disoccupazione, introducendo un nuovo sistema universale di indennità di disoccupazione chiamato "ASpl". Questo, poi abrogato e sostituito dalla "NASpl" con il Jobs Act, prevedeva una durata inferiore rispetto ai benefici precedenti (massimo 12 mesi fino ai 55 anni d'età del disoccupato e 18 mesi per i più anziani) e corrispondeva al 75% dell'ultimo salario a patto che questo importo non superasse i 1180€. Nel caso la cifra fosse superiore, veniva fatto un ricalcolo aggiungendo il 25% della differenza tra l'ultimo salario percepito e 1180€. Potevano accedere all'ASpl solo coloro che avevano almeno due anni di contributi e 52 settimane di lavoro nei due anni precedenti al licenziamento, rappresentando un inasprimento rispetto ai requisiti della precedente forma di Mobilità. In mancanza dei requisiti ASpl, il disoccupato poteva accedere alla mini-ASpl, che prevedeva 13 settimane di contribuzione sui 12 mesi precedenti.

## IV - La nascita del Jobs Act

---

### 4.1 - Contesto politico ed evoluzione del dibattito

La segmentazione del mercato del lavoro italiano è aumentata progressivamente dalla fine degli anni '90. Sebbene le percentuali di occupazione mostrarono una crescita fino alla crisi del 2008 e poi dal 2014 in poi, più della metà dei nuovi contratti erano a tempo determinato (1,4 milioni su 2,7 milioni di nuovi posti di lavoro creati dal primo trimestre del 1998 al terzo trimestre del 2015 erano con contratti atipici). La percentuale di contratti a tempo determinato sul totale dei lavoratori crebbe da percentuali inferiori all'8% nel 1998 al 15% del 2015 (Dati Eurostat). Questi dati sono esemplificativi di come sistema duale costruito dal Pacchetto Treu e dalla Legge Biagi, nonostante sortì effetti positivi sul tasso generale di occupazione in Italia, generò una distorsione nel mercato del lavoro italiano allontanando la prospettiva di un impiego di qualità in particolare per donne e giovani, le categorie sociali che già avevano difficoltà di inserimento.

Con "Jobs Act" ci si riferisce alla legge 183/2014, ma per farne un'analisi complessiva è imprescindibile considerarla unitamente al d. lgs. 34/2014, il cosiddetto "decreto Poletti". Tutti i governi italiani in carica dal 2011 in poi hanno avuto come obiettivo primario il completare quel processo di liberalizzazione del mercato del lavoro che affonda le sue radici negli anni '90 e che è stato definito come una priorità chiave all'interno delle riforme strutturali segnalate come necessarie nelle richieste della Commissione Europea, del Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Centrale Europea all'interno del piano di aggiustamento fiscale. La legge 183/2014, il "Jobs Act", ha riformato sia i contratti a tempo indeterminato che alcune forme di impiego atipico, oltre che il sistema di ammortizzatori sociali alla disoccupazione. Se l'obiettivo principale

della riforma era migliorare il ricollocamento dei lavoratori e ridurre la segmentazione, gli esiti ad oggi sono dubbi.

Tra tutti, il punto probabilmente più significativo della riforma è quello che ha segnato la nascita del “Contratto a tutele crescenti”, una nuova forma contrattuale introdotta per le assunzioni successive alla promulgazione della legge. Questa forma contrattuale non prevede alcuna forma di reintegro obbligatorio nel caso di licenziamenti illegittimi, a meno che questi non siano basati su forme di discriminazione o comunicati solo verbalmente. Al contempo, le aziende sono obbligate a corrispondere ai lavoratori, nel caso di licenziamento illegittimo, una somma equivalente a due stipendi per ogni anno di lavoro ed, in ogni caso, non inferiore a quattro stipendi. In questo modo i lavoratori sono stati privati della protezione dell’art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, che prevedeva la possibilità di ricorrere contro il licenziamento illegittimo e ottenere il reintegro lavorativo. In aggiunta, nel caso l’azienda abbia meno di 15 dipendenti il ristoro economico in caso di licenziamento illegittimo è dimezzato.

La nuova legge ha di fatto abolito il contratto a tempo indeterminato per com’era conosciuto nell’ordinamento italiano, andando a rimuovere la caratteristica fondamentale della permanenza nella relazione lavorativa, considerando che i lavoratori possono essere licenziati a prescindere dalla situazione economica aziendale. Questo elemento ha costituito una profonda ridefinizione nel bilanciamento tra lavoratori e aziende nel processo di contrattazione, abolendo all’atto pratico il concetto di tempo indeterminato dalle relazioni industriali italiane.

Il Jobs Act ha anche legittimato le aziende a monitorare i propri dipendenti tramite vari tipi di dispositivi elettronici: questo intervento, fortemente criticato dalle organizzazioni sindacali perché considerato lesivo della privacy e della libertà individuale, nelle intenzioni del legislatore è orientato ad “aumentare la produttività del lavoratore” (Soro 2016).

Un altro punto rilevante del Jobs Act è l'abrogazione del diritto del lavoratore ad essere assunto con un contratto a tempo indeterminato nel caso che il datore di lavoro ecceda il limite percentuale di contratti a tempo determinato attivati (in precedenza fissato al 20% sul totale di contratti attivati ad azienda), rendendo più conveniente per le imprese assumere con questo tipo di contratto. La normativa in questo caso segue il "Decreto Poletti", che aveva eliminato di requisiti fondamentali che permettevano l'uso dell'istituto dei contratti a tempo determinato.

Particolarmente controversa è stata poi l'implementazione dei voucher: istituiti già nel 2003 con la Legge Biagi, sono stati introdotti come forma di compensazione oraria (con un salario netto di 7,50€/ora) per i cosiddetti "lavori accessori", in una modalità comparabile ai Mini-Jobs tedeschi. Il Jobs Act ha aumentato il massimale di reddito da voucher portandolo da 5000 a 7000 euro, inficiando l'obiettivo dei voucher stessi che sono spesso stati oggetto di abuso, venendo utilizzati non per corrispondere pagamenti per lavori accessorio ma per rapporti de facto di lavoro dipendente. In particolare, i lavoratori che ricevono il pagamento in voucher non hanno alcuna tutela dal punto di vista della sicurezza sociale e corrispondono un contributo minimo al sistema previdenziale.

Infine, per incentivare i nuovi Contratti a Tutele Crescenti, il Governo Renzi introdusse nella Legge di Bilancio 2015 un incentivo monetario alle aziende che assumevano con il nuovo contratto: ogni azienda che avesse assunto un lavoratore con un contratto a tempo indeterminato (incluse le trasformazioni da contratto a tempo determinato a indeterminato) sarebbe stata esonerata dal pagamento dei contributi previdenziali del lavoratore fino a un massimale di 8.060 euro all'anno per tre anni. La principale critica che è stata avanzata a questa manovra è legata al fatto che, con l'abrogazione dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, questi contratti non possano definirsi realmente "a tempo indeterminato" considerata la semplicità e l'economicità dei licenziamenti

secondo la nuova normativa e l'impossibilità del lavoratore di ricorrere per riottenere il posto di lavoro.

Si intravede quindi una contraddizione tra le intenzioni dichiarate nella promulgazione del Jobs Act, cioè di stimolare la stabilizzazione lavorativa e ridurre il precariato, e il suo prodotto, cioè la diffusione di una forma contrattuale che permette facili licenziamenti. Un altro fattore fortemente criticato è stato il fatto che gli incentivi non riguardassero specifiche categorie sociali (come i disoccupati di lungo periodo, le donne e i giovani o le persone con disabilità) o settori industriali, ma che vi fosse una generalizzazione nell'intervento che non garantiva effetti positivi e risolutivi alle debolezze strutturali del Paese.

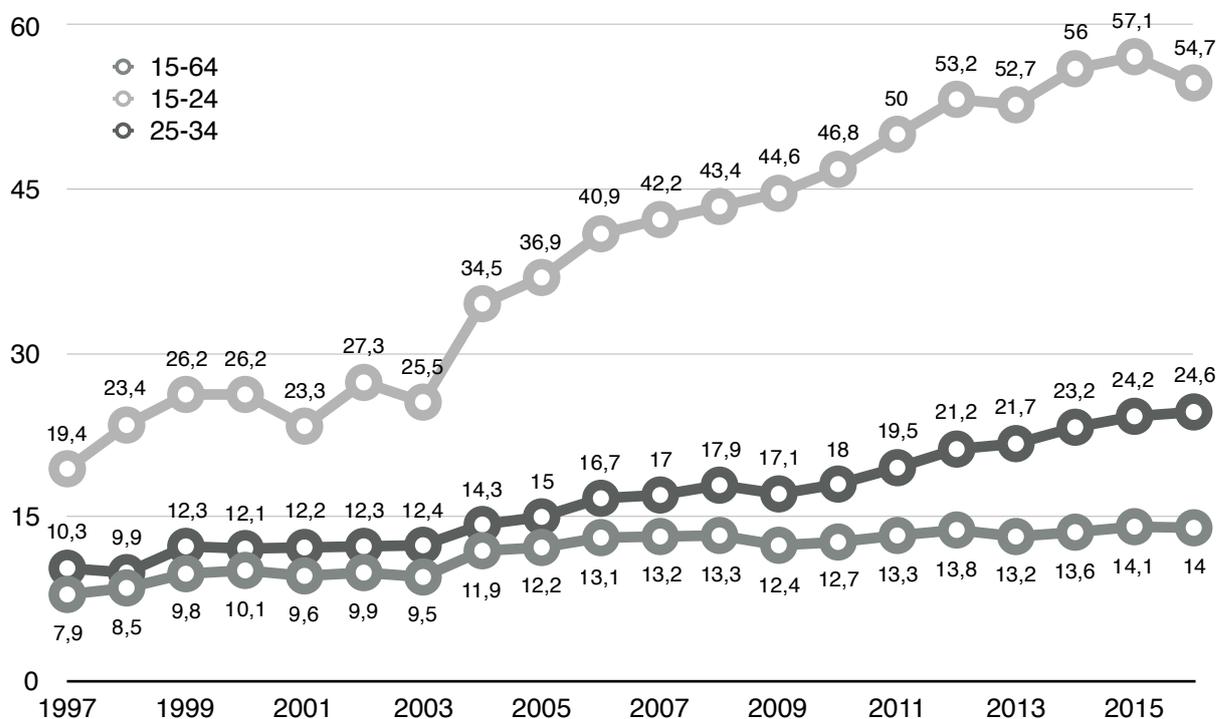
Un'altra contraddizione normativa è che il Jobs Act, analizzato unitariamente al Decreto Poletti, presentava nei processi di semplificazione delle forme di lavoro atipico un incentivo rilevante all'utilizzo di contratti a tempo determinato, minando gli sforzi dei generosi incentivi legati al Contratto a Tutele Crescenti.

Risulta difficile analizzare con precisione gli effetti del Jobs Act sul mercato del lavoro, essendo la nuova normativa entrata in vigore in Italia nel marzo del 2015 ed essendo ancora attiva l'ultima tranche di contributi statali a sgravio fiscale sulle nuove assunzioni con Contratto a Tutele Crescenti, ma è comunque possibile intravedere alcune conseguenze principali.

In primis, la percentuale di contratti a tempo determinato è aumentata dall'8% al 14% sul totale dei rapporti di lavoro. Come prevedibile, questa tendenza ha coinvolto soprattutto la coorte dai 15-24 anni, che sta facendo il suo ingresso nel mondo del lavoro. La percentuale di giovani lavoratori assunti con un contratto a tempo determinato è triplicata nel primo periodo di applicazione della riforma, passando dal 20% al 60%. In generale, l'impiego a tempo determinato appare in costante aumento nel mercato del lavoro italiano.

Nonostante non siano ancora presenti delle statistiche complessive sul 2017, l'Istat nella Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione per il III

Lavoratori a tempo determinato in percentuale al totale dei lavoratori per fasce d'età in Italia - Dati Eurostat



trimestre 2017 ci indica che “[...] Con riferimento alla tipologia contrattuale, l’aumento congiunturale delle posizioni lavorative dipendenti sulla base delle CO è sintesi di un incremento di 81 mila posizioni a tempo determinato e di un lieve calo a tempo indeterminato (-6 mila). Se le prime crescono ininterrottamente dal secondo trimestre 2016, le posizioni a tempo indeterminato si riducono per la prima volta dopo dieci trimestri di crescita. Il numero di attivazioni a tempo determinato raggiunge il livello massimo (1 milione 868 mila) della serie storica dal primo trimestre 2011, con l’incidenza sul totale delle attivazioni che sale al 77,6%.”. In sostanza, seppure vi sia un aumento nel tasso di occupazione, la conferma è che questo sia dovuto soprattutto ad una crescita nell’attivazione di contratti a tempo determinato.

## 4.2 - Il progetto Garanzia Giovani, tirocini e stage

Il programma Garanzia Giovani è un programma europeo di politiche per l’impiego che ha l’ambizioso obiettivo di promuovere l’occupazione dei giovani

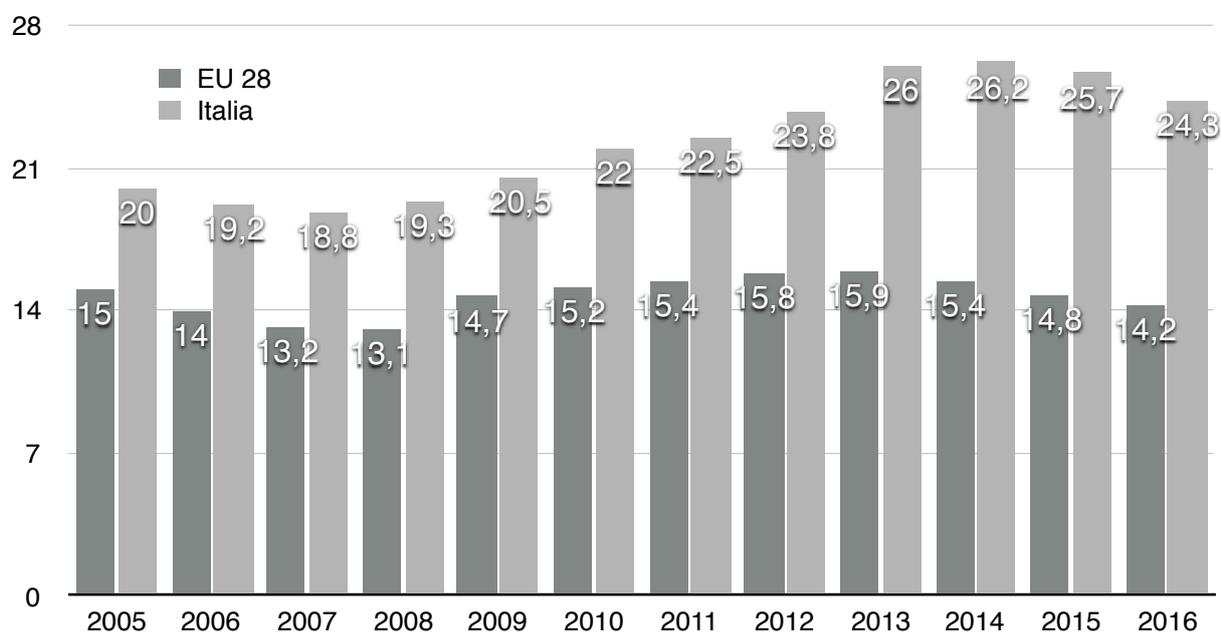
al di sotto dei trent'anni. Adottato per combattere la diffusione del fenomeno dei NEET (giovani che non sono inseriti in un percorso educativo, lavorativo o di formazione), il programma è stato istituito tramite una Raccomandazione del Consiglio Europeo il 28 giugno 2013, che stabilisce tre principi di base come indicazione agli Stati membri per la sua implementazione:

**I)** Interventi preliminari di attivazione, attraverso lo sviluppo di corsi di formazione, sia in ambito educativo che di training vocazionale e di preparazione al mercato del lavoro;

**II)** Introduzione di sussidi all'occupazione dedicati, supporto nella ricerca di lavoro, rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego e introduzione di misure di politica attiva nella Pubblica Amministrazione, nei servizi di comunità e nelle start-up;

**III)** Scambio di informazioni sulla base di un approccio di "best practices" tra gli Stati adottanti Garanzia Giovani.

Percentuale di NEET in Italia e UE - Dati Eurostat



La novità reale di Garanzia Giovani è l'istituzionalizzazione, a livello comunitario, di misure di workfare dedicate al contrasto della disoccupazione giovanile. In linea con la stessa modifica ai criteri per l'accesso ai sussidi di

disoccupazione, si forza la partecipazione ad attività di lavoro subordinato per potersi qualificare come beneficiari dei sussidi stessi (Cillo 2017, Lee 2013, Malik 2011). Considerando che è con il Pacchetto Treu del 1997 che viene creata la possibilità di creare tirocini e stage senza oneri per le aziende ospitanti, Garanzia Giovani di fatto va ad ampliare ulteriormente una forma di lavoro non pagato (o pagato molto poco) che funge da ulteriore squilibrio in un mercato del lavoro duale come quello italiano. Nonostante l'intervento contenuto nella Riforma Fornero, che ha decretato che i tirocini e gli stage extracurricolari (quindi svolti al di fuori di dei percorsi formativi) debbano ricevere una forma di rimborso, la competenza nella definizione dell'importo da corrispondere agli stagisti è definito a livello regionale, inasprando le diversità a livello territoriale (il minimo previsto dalle Linee Guida ministeriali è di 300€). Di fatto vi sono 21 sistemi diversi di definizione degli importi (Rapporto ADAPT 2013).

L'indennità di Garanzia Giovani ad oggi prevede un contributo minimo di 450€, di cui 300€ finanziati dalle Regioni e 150€ a carico delle aziende ospitanti. Particolarmente rilevante è l'alta partecipazione a Garanzia Giovani delle Regioni del Mezzogiorno. Secondo il Report Garanzia Giovani 2015 circa il 22,8% dei NEET italiani ha aderito a Garanzia Giovani, con Sicilia, Campania e Lazio a fare da capofila con rispettivamente il 12%, l'11% e l'8% del totale dei partecipanti, totalizzando un 31% complessivo di adesioni a livello nazionale. Nel programma è incluso un sistema di incentivi per agevolare le assunzioni, secondo il quale le aziende ricevono un bonus se attivano un contratto a tempo determinato di durata pari o superiore a sei mesi, un contratto a tempo indeterminato o un contratto di apprendistato. Oltre alle agevolazioni già previste per l'attivazione di Contratti a Tutele Crescenti con il Jobs Act, è previsto che nel caso di tempo determinato il 50% dei contributi previdenziali del neoassunto venga corrisposto da INPS, fino a un massimale di 4.030 euro (Portale Garanzia Giovani).

Garanzia Giovani è un progetto che si è comunque innestato in un mercato del lavoro nel quale tirocini e stage, spesso non pagati o con contributi minimi, rappresentano la normalità per la maggior parte dei giovani che si affacciano al mondo del lavoro. Se è stata la Legge Treu a introdurre in Italia lo strumento dello stage visto come un mezzo per promuovere l'occupabilità, anche le riforme che hanno coinvolto scuola e università hanno portato all'inserimento di forme di tirocinio all'interno dei percorsi di formazione e ne hanno decretato una crescita progressiva impressionante. Garanzia Giovani, insieme al programma di Alternanza Scuola-Lavoro previsto dalla riforma della Buona Scuola (L. 107/2015) e al crescente inserimento di periodi di stage obbligatori nei piani di studio universitari hanno aiutato ad ampliare le fila di quello che è un vero e proprio esercito di giovani per cui il lavoro gratuito o a malapena rimborsato è diventato la normalità (Cillo 2017).

Quello degli stage e dei tirocini un argomento eccessivamente ampio e complesso per poter essere trattato adeguatamente in questo contesto, ma l'abuso e soprattutto la normalizzazione del lavoro gratuito o semi-gratuito per mezzo della diffusione degli stage sta avendo un profondo impatto sul mercato del lavoro rappresenta a tutti gli effetti una profonda distorsione del mercato del lavoro.

*“Un numero crescente di imprese, enti statali e organizzazioni non-profit hanno iniziato a sostituire i dipendenti impiegati con regolare contratto con stagisti, proprio perché il ricorso agli stage consente da un lato di abbattere i costi del lavoro, dall'altro di avere una riserva di forza-lavoro da utilizzare in maniera estremamente flessibile, per affrontare i picchi di lavoro minimizzando il ricorso al lavoro straordinario o a lavoratori con contratti temporanei.” - Rossana Cillo 2017*

### **4.3 - Modifiche nel sistema previdenziale di supporto economico ai disoccupati**

Il Jobs Act ha introdotto un nuovo schema di indennità di disoccupazione, che aggiunge elementi di condizionalità all'erogazione dei benefici. Per cercare di incentivare la ricerca attiva di lavoro e la reintegrazione nel mercato del lavoro, ai beneficiari viene richiesto di partecipare a misure di attivazione, come la formazione professionale o progetti di servizi di comunità e formazione proposti dai servizi per l'impiego. L'idea è quella di realizzare un sistema di flexicurity che da una parte assicuri un alto livello di flessibilità del disoccupato e dall'altro gli garantisca una sicurezza economica. Il Jobs Act ha quindi unito ASpl e MiniASpl, i sistemi di indennità di disoccupazione previsti dalla Legge Fornero, costituendo la NASpl-Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego.

Hanno diritto a ricevere la NASpl i lavoratori subordinati del settore privato (fatta eccezione per i lavoratori agricoli) che hanno perso il lavoro involontariamente. Viene corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane contributive dei quattro anni precedenti. Per quanto riguarda gli importi erogati, *"La misura della prestazione è pari al 75% della retribuzione media mensile imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni, se la retribuzione è inferiore a un importo stabilito annualmente dalla legge (1.195 euro per il 2015 e per il 2016), rivalutata ogni anno sulla base della variazione dell'indice ISTAT.*

*Se la retribuzione media è superiore al predetto importo di 1.195 euro, la misura della prestazione è invece pari al 75% dell'importo stabilito dalla legge (1.195 euro per il 2015 e per il 2016) sommato al 25% della differenza tra la retribuzione media mensile e il suddetto importo stabilito dalla legge. In ogni caso l'importo dell'indennità non può superare un limite massimo individuato annualmente con legge (pari per il 2015 e per il 2016 a 1.300 euro). A partire dal primo giorno del quarto mese di fruizione, all'indennità si applica una riduzione del 3% per ciascun mese."* (INPS 2018)

Al termine della NASpl il lavoratore ancora disoccupato può fare domanda per ricevere l'ASDI, l'Assegno Sociale di Disoccupazione, erogato per un massimo di 6 mesi e pari al 75% dell'ultima indennità NASpl percepita. Nel caso il disoccupato non dimostri di essere attivo nella ricerca di nuova occupazione, collaborando attivamente con i centri per l'impiego, questa indennità può essere decurtata.

È stata inoltre istituita in via sperimentale un'indennità di disoccupazione mensile, denominata DIS-COLL, dedicata ai collaboratori coordinati e

<b>RAPPORTI DI LAVORO: ATTIVAZIONI E TRASFORMAZIONI TRA GENNAIO E NOVEMBRE PER GLI ANNI 2015, 2016 E 2017 - DATI INPS (OSSERVATORIO SUL PRECARIATO)</b>					
<b>GENNAIO - NOVEMBRE</b>			<b>2016 su 2015</b>	<b>2017 su 2016</b>	
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>variazione %</b>	<b>variazione%</b>
<b>Assunzioni a tempo indeterminato</b>	1.676.037	1.161.284	1.100.730	-30,7%	-5,2%
<b>Assunzioni a termine</b>	3.234.331	3.504.548	4.414.711	8,4%	26,0%
<b>Assunzioni in apprendistato</b>	165.502	213.910	265.121	29,2%	23,9%
<b>Assunzioni stagionali</b>	546.577	513.383	624.132	-6,1%	21,4%
<b>TOTALE</b>	<b>5.622.447</b>	<b>5.393.125</b>	<b>6.403.694</b>	<b>-4,1%</b>	<b>18,7%</b>

continuativi che hanno perso il lavoro. Questa forma di supporto può essere erogata per un numero di mesi pari alla metà dei mesi di contribuzione dell'anno precedente e ha durata massima di sei mesi.

Di fatto questa modifica negli ammortizzatori sociali è sintomo dell'unione tra il tentativo di ridurre la spesa pubblica e la diffusione di politiche di stampo liberista, con il dichiarato obiettivo di forzare il reintegro nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo periodo procedendo ad un taglio progressivo del sistema di welfare sociale alla disoccupazione (Clegg 2008).

In un tentativo di riorganizzare il sistema di politiche per il lavoro ha poi portato alla nascita dell'ANPAL, l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro. Entrata in funzione a metà del 2016 a seguito di un decreto attuativo del Jobs Act, dovrebbe avere funzione di coordinare le strutture regionali per le politiche attive, le camere di commercio, le Università, INPS e Inail e gli altri soggetti di intermediazione del mercato del lavoro. Ad un anno e mezzo dalla sua istituzione non è però chiaro se potrà essere uno strumento efficace per promuovere realmente le politiche attive per il mercato del lavoro sul territorio nazionale, considerando soprattutto le difficoltà date dalle disparità regionali e dalla sovrapposizione di competenze (CNEL 2017).

#### **4.4 - Una valutazione degli effetti del Jobs Act**

Essendo il Jobs Act entrato in vigore meno di tre anni fa, non è ad oggi possibile avere una definizione chiara dei suoi effetti, in particolare considerando che gli incentivi per l'attivazione di nuovi Contratti a Tutele Crescenti continueranno fino al 2020. Analizzando i dati statistici oggi disponibili, risulta evidente che, a livello di nuove attivazioni di rapporti di lavoro, solo nel 2015 vi sia stata una predominanza sostanziale dei Contratti a Tutele Crescenti rispetto ai contratti a tempo determinato, in particolare grazie alla conversione dei secondi a favore dei primi (Fana, Guarascio, Cirillo 2015). In particolare, analizzando i dati mensili, è evidente che solo nel dicembre del 2015 (l'ultimo mese in cui si poteva fare domanda per gli incentivi maggiormente generosi) vi è stata una crescita importante dei Contratti a Tutele Crescenti, seguita da un crollo durante la prima metà del 2016 (quando gli incentivi sono stati ridotti). Questo sottolinea il ruolo chiave degli incentivi monetari nelle assunzioni a tempo indeterminato (Sesisto e Viviano 2016). Inoltre è visibile una predominanza del part-time nei contratti attivati secondo la nuova formula, non riscontrabile nei contratti a tempo determinato attivati nello stesso periodo di tempo.

Non è inoltre proseguita oltre il 2015 la tendenza a trasformare i contratti a tempo determinato in Contratti a Tutele Crescenti, con una flessione del 35,6% nelle trasformazioni tra il 2016 e l'anno precedente. Per altro, il 27,69% dei nuovi contratti a tempo indeterminato attivati nel 2015 è rappresentato da questo tipo di conversione.

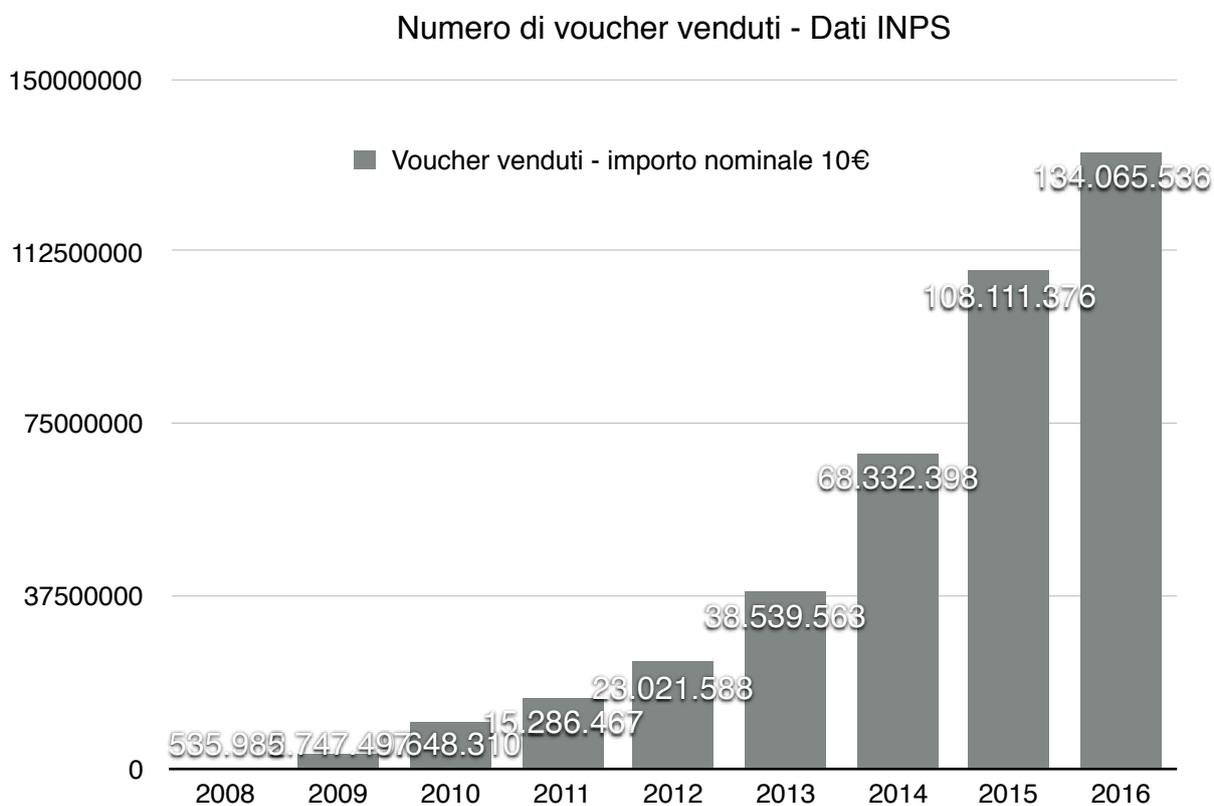
Secondo l'Osservatorio sul Precariato INPS, *“Nei primi undici mesi del 2017, nel settore privato si registra un saldo tra assunzioni e cessazioni pari a +801.000, superiore a quello del corrispondente periodo sia del 2016 (+569.000) che del 2015 (+675.000). Calcolando il saldo annualizzato, la differenza tra assunzioni e cessazioni realizzate negli ultimi dodici mesi, si ottiene la misura della variazione tendenziale delle posizioni di lavoro: a fine novembre questa risultava pari a +557.000, stabile rispetto a quella rilevata a ottobre (+555.000). Questo risultato è la somma algebrica di: -14.000 per i contratti a tempo indeterminato, +61.000 per i contratti di apprendistato, +11.000 per i contratti stagionali e, soprattutto, +499.000 per i contratti a tempo determinato. (INPS 2018)“.*

Di fatto i dati ci parlano di un tasso di occupazione in ripresa, ma trainato dai contratti a tempo determinato con una riduzione dei contratti a tempo indeterminato. Si è quindi ben lontani dal superare quella dualità nel mercato del lavoro italiano che sia la Riforma Fornero che il Jobs Act volevano abbattere (Fana e al. 2017).

Tra i punti più controversi del Jobs Act va annoverata la semplificazione nella normativa regolante i buoni lavoro (già deregolamentata dalla Riforma Fornero), che ne ha provocato un utilizzo diffuso.

La crescita esponenziale nella vendita di voucher portò il governo Gentiloni ad abolirli il 17 marzo 2017 durante una seduta del Consiglio dei Ministri, in risposta al referendum indetto dalla CGIL, che era fissato per il 28 maggio dello stesso anno. In seguito, dal 10 luglio 2017 vennero introdotti due sistemi di buoni lavoro diversificati per private o aziende. È stato quindi istituito

il c.d. “libretto per famiglie”, con la possibilità per i privati di acquistare, mentre per le aziende si è proceduto ad una ridefinizione ad hoc delle prestazioni di lavoro occasionali.



Anche in relazione a questo fenomeno, la fotografia della situazione del mercato del lavoro italiano che ci viene fornita dall’Osservatorio sul Precariato pubblicato da INPS nel gennaio del 2018 non è particolarmente rosea:

*“Nel corso del 2017 è aumentato il turnover dei posti di lavoro grazie soprattutto alla forte crescita delle assunzioni (tra gennaio e novembre 2017 in aumento del 18,7% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente). Sono aumentate anche le cessazioni (+16,1%) ma ad un ritmo inferiore.*

*Alla crescita delle assunzioni il maggior contributo è stato dato dai contratti a tempo determinato (+26%) e dall’apprendistato (+13,9%); sono invece diminuite le assunzioni a tempo indeterminato (-5,2%), contrazione interamente imputabile alle assunzioni a part time.*

*Tra le assunzioni a tempo determinato appare significativo l'incremento dei contratti di somministrazione (+20,3%) e ancora di più dei contratti di lavoro a chiamata che, con riferimento sempre all'arco temporale gennaio-novembre, sono passati da 179.000 (2016) a 392.000 (2017), con un incremento del 119,2%. Questo significativo aumento – come, in parte, anche quello dei contratti di somministrazione e dei contratti a tempo determinato – può essere posto in relazione alla necessità per le imprese di ricorrere a strumenti contrattuali sostitutivi dei voucher, cancellati dal legislatore a partire dalla metà dello scorso mese di marzo e sostituiti, da luglio e solo per le imprese con meno di 6 dipendenti, dai nuovi contratti di prestazione occasionale.*

*Questi andamenti convergono nella compressione dell'incidenza dei contratti a tempo indeterminato sul totale delle assunzioni: 23,4% nei primi undici mesi del 2017 mentre nel 2015, quando*

*era in vigore l'esonero contributivo triennale per i contratti a tempo indeterminato, la quota di assunzioni a tempo indeterminato era stata del 38,8%.*

*Le trasformazioni complessive - includendo accanto a quelle da tempo determinato a tempo indeterminato anche le prosecuzioni a tempo indeterminato degli apprendisti - sono risultate nei primi 11 mesi del 2017 335.000, in flessione rispetto al medesimo periodo del 2016 (-2%).*

*Per le cessazioni, la crescita è dovuta principalmente ai rapporti a termine (+24,2%) mentre le cessazioni di rapporti a tempo indeterminato risultano sostanzialmente stabili (-0,5%).*

*Tra le cause di cessazione, i licenziamenti riferiti a rapporti di lavoro a tempo indeterminato risultano pari a 535.000, in riduzione rispetto al corrispondente periodo di gennaio-novembre 2016 (-6,6%) mentre in aumento risultano le dimissioni (+5,6%).*

*Il tasso di licenziamento, calcolato sull'occupazione a tempo indeterminato, compresi gli apprendisti, è risultato per i primi undici mesi del 2017 pari al 4,6%, inferiore a quello registrato per lo stesso periodo del 2016 (4,9%).” (INPS 2018)*

In sintesi, l'analisi dei dati ci suggerisce come l'introduzione del Jobs Act non abbia avuto effetti significativi nella riduzione di contratti atipici e a tempo determinato, e che l'aumento nella stabilizzazione lavorativa riguarda soprattutto i lavoratori più anziani, con una dinamica di precariato in crescita costante tra i lavoratori più giovani, confermando la debolezza di un sistema economico non ancora ripreso dallo shock della crisi economico finanziaria del 2008. Nonostante i tentativi di riforma, le debolezze strutturali del mercato del lavoro italiano appaiono confermate e gli incentivi economici appaiono essere un mero tampone che non garantisce effetti di stabilizzazione del mercato del lavoro.

27 gennaio 2018

**Il punto di vista del legislatore**  
*Intervista a Tiziano Treu, ex Ministro del Lavoro e presidente  
del CNEL*



*Tiziano Treu ha ricoperto, tra le altre, la carica di Ministro del lavoro e della previdenza sociale prima nel Governo Dini (1995/96) e poi nel Governo Prodi (1996/98). Dal 5 maggio del 2017 è presidente del CNEL, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.*

- 
- **A vent'anni dalla Sua riforma, qual è la valutazione che può fare sugli effetti della riforma del mercato del lavoro che porta il suo nome? C'è qualcosa che modificherebbe?**

*Quella è una riforma che avviene vent'anni fa, e tocca punti di un mercato del lavoro che ormai non esiste più. Non posso neanche pormi il problema di cosa farei oggi, perché quella normativa ha sbloccato un pezzetto del mercato del lavoro, che comunque è rimasto sempre marginale, introducendo elementi che altri Paesi avevano già fatto anni prima, quindi è stato di fatto un*

*atto dovuto, anche se è stato caricato di significati. È anche vero che l'aver sbloccato quel caso specifico dell'intermediazione ha dato l'idea che andassero sbloccate anche altre cose, [quello italiano] era un mercato del lavoro molto rigido, tra l'altro avevamo appena superato il collocamento pubblico obbligatorio, che era [un processo] quasi contemporaneo e quasi più importante [del pacchetto legislativo che porta il mio nome]. Da allora in poi sono cambiate tante cose, i problemi di allora sono dietro le nostre spalle. Anche la proliferazione delle tipologie contrattuali della Legge Biagi, che io ho fortemente criticato, sicuramente non era la nostra idea. Io ho ammesso solo questo, che la riforma era un atto dovuto, ho facilitato un po' il part time e purtroppo adesso invece il part time è diventato una delle forme principali. Ho rafforzato l'apprendistato, che invece è importante e che è sempre esistito e adesso ce ne sarebbe bisogno di più ed in modo diverso. Quindi, come dire, è acqua passata e non direi neanche, venendo ad oggi, che il problema reale sia la proliferazione formale dei tipi [di contratto], anche se è stata un errore. La verità è che noi abbiamo aumentato progressivamente qualche flessibilità del mercato del lavoro, come hanno fatto tutti i Paesi. Anzi, alcuni Paesi non avevano neanche bisogno di farlo, perché [la flessibilità] c'era già. Per esempio, in Inghilterra... lo ho fatto un'analisi comparata sullo stesso termine "flessibilità", che non esiste o non è molto usato in altri Paesi. Noi ci facciamo tante chiacchiere sopra perché pensavamo ce ne fosse poca, mentre adesso mi pare che questo aspetto ci sia, tanto più che nelle classifiche dell'OCSE il livello di flessibilità del mercato del lavoro italiano è buono, anzi superiore di quello tedesco e alla media europea, Australia e Gran Bretagna hanno un grado di flessibilità maggiore. I problemi di oggi mi sembrano diversi, uno come rafforzare le sicurezze e gli strumenti di politica attiva: il tema della flexicurity, il come fare in un mercato del lavoro così complicato a facilitare le transizioni da un posto di lavoro all'altro, a sostenere [queste transizioni] attraverso il reddito, cioè con gli ammortizzatori sociali e come far sì che [i disoccupati] vengano reintegrati nel mercato del lavoro e non rimangano [fermi a ricevere] gli ammortizzatori sociali.*

*La Germania per esempio ha fatto queste riforme Hartz, che siccome loro partivano da [un sistema di] ammortizzatori molto lunghi e molto pesanti li hanno ridotti, noi invece non avevamo niente, li abbiamo un po' estesi negli ultimi due o tre anni ma continuano a mancare gli strumenti di politica attiva, ma direi che in questo momento la problematica più grave del mercato del lavoro è questa [mancanza].*

**- Ritieni che il Jobs Act stia andando nella giusta direzione?**

*Il Jobs Act ha compiuto l'opera che avevamo cominciato di flessibilità. Molto più tardi di altri abbiamo altri Paesi, abbiamo fatto quello che i tedeschi hanno fatto 10, 12 anni fa. Il Jobs Act non ha però fatto abbastanza, ripeto, per le politiche attive. Il vero buco del Jobs Act [è quello], infatti viene criticato per tutto tranne che per la cosa per cui dovrebbe essere criticato davvero. Noi abbiamo purtroppo dei centri per l'impiego debolissimi, mentre i tedeschi hanno un'Agenzia per il Lavoro con 100.000 dipendenti noi abbiamo 8.000/9.000 persone che lavorano in questo ambito, basta dire questo.*

**- Secondo i dati Unioncamere, nel 2014 in Italia sono stati attivati 320.100 stage, di cui meno del 12% ha poi portato ad un'offerta d'impiego da parte delle aziende e con un aumento progressivo nel numero di stagisti over 35. Ritieni che vi sia un abuso dell'istituto dello stage, che lei aveva inserito nel suo pacchetto di legge?**

*[L'abuso dell'istituto dello stage] è chiaramente una distorsione. Allora eravamo ai primordi, occorreva trovare degli strumenti di passaggio dalla scuola al lavoro. Non c'era ancora un'alternanza scuola lavoro, non la si chiamava così ma i tedeschi avevano già un percorso di apprendistato misto al percorso scolastico. Però l'idea che c'era era questa: quando la gente andava a lavorare a quattordici anni il problema non si poneva, erano tutti ignoranti, analfabeti. Noi ci confrontavamo con un mercato del lavoro più complesso, in cui ci fosse una progressione: prima la scuola, con magari esperienze di work experience, i tirocini che devono essere una forma di work experience, un apprendistato strutturato vero, poi magari un contratto di*

*prova e poi il contratto più o meno stabile. Questa era l'idea. Poi noi siamo capaci di imbastardire tutto, perché il tirocinio è tutt'ora e forse ancora di più uno strumento potenzialmente magnifico, così come l'alternanza [scuola-lavoro]. Però è chiaro che se il tirocinio non è preparato, le aziende dove vanno [i ragazzi] gli fanno pulire le scale o se i piccoli imprenditori sono più ignoranti degli stagisti è chiaro che questo diventa uno strumento fragile e che può essere molto abusato e il fatto che ci siano così tanti stage è un brutto segno, o meglio, potrebbe essere un buon segno se fossero fatti veramente, così come l'alternanza adesso. Abbiamo un tessuto imprenditoriale molto frammentato, ma c'è da considerare anche il deficit di conoscenze dei nostri lavoratori che noi abbiamo rispetto ad altri Paesi, che è uno dei principali deficit competitivi italiani. Il problema non è la mancanza di flessibilità, ma è la mancanza di skills. Noi abbiamo tra i risultati peggiori in tutte le rilevazioni mondiali delle skills e gli imprenditori, soprattutto piccoli, sono poco educati. O sono ignoranti del tutto, o hanno poca esperienza, tranne una minoranza che va in giro per il mondo. Allora è chiaro che con questi presupposti è difficile fare [progressi significativi]. Sulla questione delle piccole imprese non è che non ci sono gli strumenti, sono anni che si dice alle piccole imprese 'guardate che se non vi mettete insieme morite' e infatti muoiono a migliaia. Addirittura, siccome lo strumento della fusione delle imprese non era il più accettato da questi individualisti, adesso c'è contratto di rete, il tipico contratto che permette alle piccole imprese di mettersi insieme per fare cose che da sole non potrebbero fare, tra cui la formazione.*

*Noi investiamo troppo poco in formazione, poi nel caso specifico della formazione sul lavoro o della formazione ricorrente nella vita c'è un problema in più: chi la fa? Chi la fa la formazione al quarantenne, o al trentenne apprendista? Dei centri di formazione più o meno fasulli? Io quando ero Ministro vedevo che la Regione Calabria aveva 5.000 centri di formazione, e cos'è? Se non è mafia poco ci manca. Quindi il problema di come organizzarla la formazione è un problema enorme. Questo è un problema vero, non quello di [una riforma di] 25 anni fa. Investimenti in formazione e*

*l'organizzazione della stessa: non è come la lezione frontale nella scuola elementare che ha un'infrastruttura piuttosto consolidata, qui non c'è un'infrastruttura, bisogna costruirla.*

- **La competenza della formazione professionale ricade sulle Regioni, cosa ne pensa?**

*Peggio ancora! Questo è uno dei vizi del sistema italiano che crea delle disparità enormi sul territorio. Mi ricordo che all'epoca, il Ministro del Lavoro tedesco [Norbert Blüm della CDU, ndr] mio pari mi diceva 'voi italiani siete dei pazzi, perché date [competenze in] materia del mercato del lavoro e di formazione professionale alle Regioni, quando noi che siamo uno Stato federale le accentriamo', ed è giusto, perché bisogna avere degli standard e una struttura unici, mentre noi abbiamo 20 Regioni che fanno ognuna quello che vuole.*

- **Visto il dibattito che si era generato sulla questione dei voucher, lei cosa ne pensa? L'abuso nel loro utilizzo che ha portato alla loro eliminazione avrebbe potuto essere evitato attraverso l'applicazione di vincoli più stringenti?**

*È un'altra delle mode a cui i giornali si attaccano. Sono uno strumento che va bene se è regolato, va bene in realtà per i piccoli lavori, per "arrotondare". Era stato regolato inizialmente in modo troppo restrittivo, parlo di alcuni anni fa, per cui era destinato solo a vecchi e molto giovani, persone fuori dal mercato del lavoro. Poi c'è stata la generalizzazione senza essere pronti, perché se tu non hai un sistema di tracciabilità efficiente è chiaro che avvengono abusi che già il nostro mercato del lavoro è incline a fare. Anche se poi è andata dentro alla campagna elettorale, ma io non esagererei il problema, perché dentro i grandi numeri dei voucher che hanno fatto scoppiare lo scandalo, se di scandalo si può parlare, c'erano per esempio gli steward delle partite di calcio. È chiaro se a causa di dei pazzi che si picchiano allo stadio ogni domenica tu hai bisogno di 10.000 steward, che son ragazzotti che vanno là a vedersi la partita e si pigliano quattro soldi, non è che puoi dire che quella è*

*una deformazione del mercato del lavoro, perché si tratta di un fenomeno banale che contribuisce a far andare su i numeri. Adesso c'è stata questa nuova normativa che rende difficile fruirne. Quindi i voucher basterebbe regolarli un po' meglio. Sono uno strumento negli interstizi, un po' come i Mini-Jobs tedeschi. Siamo passati da una regolazione eccessiva ad un abuso e ora siamo di nuovo ad una regolazione eccessiva, e se si regolano i voucher troppo rigidamente, come nell'ultima versione, ritorna fuori il lavoro intermittente, che è una variante contrattuale [che risponde alle stesse necessità].*

- **La Germania, per controbilanciare misure come Mini e Midi Jobs e per cercare di ridurre la stagnazione del proprio mercato interno ha introdotto negli ultimi anni una normativa sul salario minimo. Ritiene che potrebbe essere una misura utile anche in Italia? Come andrebbe a inserirsi nei livelli retributivi dei CCNL, a suo avviso?**

*Assolutamente sì, il salario minimo è un ottimo strumento per tamponare degli abusi. Tra l'altro era stato inserito nel programma elettorale del Partito Democratico. Addirittura era presente in una delle leggi delega del Jobs Act, ma è stato finora dilazionato perché i sindacati, secondo me in modo miope, si sono opposti pensando che un salario minimo gli riduca l'attività contrattuale, che non è vero, perché ci sono ricerche comparate [che lo negano]. Abbiamo fatto ricerche, l'abbiamo detto più volte, è presente nel programma del Partito Democratico adesso: sarebbe uno strumento utile.*

- **Negli ultimi vent'anni si è visto un progressivo indebolimento della contrattazione sindacale, che cosa ne pensa?**

*Non esageriamo, in Germania il sistema di contrattazione collettiva era fortissimo, hanno introdotto le clausole di deroga con la crisi, ma adesso secondo me le clausole di deroga sono molto meno usate. Oggi comunque il sindacato italiano si ritiene ancora abbastanza forte per garantire un tasso di copertura dei contratti collettivi abbastanza alto. Ed effettivamente lo è, anche se non ci sono dati certi sulla copertura sindacale in Italia, perché non ci sono*

*accertamenti. Noi pensiamo si sia attorno all'80% di copertura degli accordi collettivi di categoria. Certo, resta un 20% di lavoratori scoperti che purtroppo è destinato a crescere, anche per questo il salario minimo sarebbe una rete di protezione importante. [I sindacati] dovrebbero rendersi conto che non ce la faranno mai a coprire tutti.*

**- Come vede un ritorno alla causalità nei contratti a tempo determinato?**

*Controproducente. Infatti le causali nei contratti a termine hanno prodotto solamente decine e decine di migliaia di contenziosi, per la felicità degli avvocati. Forse hanno avuto anche un effetto di freno, ma cosa vuole... Nelle piccole imprese probabilmente o si trova la causale o la si elude e nessuno fa causa, poi ci sono aziende come Enel con trentamila cause, per i grandi gruppi le cause su causali sono diventate una specie di tormentone, perché erano poi interpretate in maniera molto dettagliato e specifico dai giudici. Il contratto a termine a mio avviso intanto si controlla in base all'economia: se l'economia è a singhiozzo il lavoro sarà a singhiozzo, noi abbiamo messo il termine di plafond massimo, si può indurire un po' questa storia della reiterazione, perché i contratti a catena sono un abuso [della forma contrattuale], ma rimettere le causali è un po' come usare un cannone per sparare alle mosche. Il vero problema è come garantire la continuità, anche da un lavoro all'altro, perché sarà sempre più frequente che i lavori siano brevi e diversi, non è più un "dalla culla alla bara". Infatti voi [la generazione dei venti-trentenni] vi sposate più tardi, fate i figli più tardi...*

**- Dall'approvazione della Riforma Fornero il dibattito politico è girato ampiamente attorno al tema "finché i genitori non vanno in pensione, i figli non entreranno stabilmente nel mercato del lavoro". Pensa che sia un assunto corretto?**

*I genitori andranno in pensione! Sono i figli che non andranno in pensione! Premesso che l'allungamento della speranza di vita rende necessario un allontanamento dell'età pensionabile, la Fornero ha fatto l'errore di farlo troppo in fretta, e su questo l'ho criticata anch'io. Perché un salto di cinque*

*anni e mezzo, sei anni, e se si sarebbe dovuto fare, com'era possibile fare, una progressione più graduale. Questo strappo infatti ha prodotto il dramma di 120.000 esodati, che si sono mangiati quindi metà dei risparmi. Cosa stanno facendo adesso? Quello che si sarebbe dovuto fare anche con la vecchia legge, cioè stanno cercando di smussare le asprezze della legge, cioè maggiori tutele per i lavori usuranti, per i lavoratori precoci che hanno iniziato a lavorare a 19 anni, per chi ha avuto problemi anche gravi e quindi gli si dà l'up sociale che è una specie di flessibilità in uscita, insomma si stanno correggendo le asprezze di questa legge ma anche questo mi sembra un problema già in via di risoluzione. Ma questo concetto che siano i vostri padri che impediscono l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani è un'idea di buon senso ma non confermata dai dati. Certo, se l'economia è statica un vecchio in più vuol dire un giovane in meno, ma in tutti i Paesi in cui l'economia funziona normalmente ci sono moltissimi dati che dimostrano che un'economia che va ha un ricambio, quindi c'è posto per tutto. Semmai cosa si potrebbe fare? Lo abbiamo anche proposto: che i vecchi vadano verso un "phasing out", se ne vadano in modo graduale, in molti Paesi dopo i 55-60 anni si va verso il part time, riducendo l'impatto. Magari si assume un giovane tramite l'apprendistato, con il part time [a sua volta] e così si smussano gli angoli, però pensare che bisogna pagare un cinquantacinquenne in pensione per dare un posto al figlio è una follia. A parte che non ce lo possiamo permettere... Il blocco del turn over nella pubblica amministrazione ha un'altra origine: quando hai la stretta della spesa pubblica e non riesci a ridurre gli sprechi in altri ambiti ricorri a quello perché è lo strumento più semplice, però purtroppo ha creato degli enormi problemi, è durato troppo a lungo e solo adesso si sta sbloccando la situazione.*

- **Nel contesto storico attuale, cosa pensa del conflitto che si è sviluppato tra i sindacati, le associazioni di imprenditori e il centrosinistra al governo?**

*I nostri piccoli imprenditori, lo dicevo prima, finché la cosa andava perché*

*c'era la crescita, non c'era una grande competizione o quantomeno non ai livelli odierni, avevano vita facile. Bastava saperci un po' fare e via. Adesso le conoscenze necessarie sono cresciute, la competizione è cresciuta, il mercato è molto più complicato. Quindi o tu ti adegui, ti metti insieme oppure muori. E infatti [le piccole e medie imprese] muoiono a centinaia, se non a migliaia. È stata quest'imprenditorialità cresciuta sull'onda del "facile", magari con un po' di evasione fiscale, e adesso non ce la fanno più.*

*Sui sindacati... Intanto la divisione sindacale è sicuramente un fattore di debolezza, tanto più che da noi son sessant'anni che è lì, sempre lì, è molto basata su presupposti politico-ideologici e quindi è negativa, però vedo che anche il sindacato tedesco che è più forte le botte le prende lo stesso. Però sarebbe bene che vi fosse maggiore unità, che faciliterebbe anche maggiore pragmatismo.*

*I sindacati spesso negli ultimi anni hanno agito da freno, all'innovazione soprattutto, mentre sono stati un fattore di emancipazione e di crescita negli anni passati negli ultimi tempi spesso, soprattutto quelli locali non sanno affrontare le crisi. Scoppia la crisi, loro si mettono in mezzo e dicono di no con atteggiamento miope, spesso aiutati molto da questo nostro sistema con un utilizzo eccessivo della cassa integrazione. La reazione del sindacato spesso è stata "dico di no, chiedo la cassa integrazione tanto paga Pantalone e poi speriamo che passi la nottata": questo è stato spesso un fattore di pigrizia reciproca, e di costi. Perché il senso della cassa integrazione era dare il tempo all'azienda di pensare a come ristrutturarsi, cosa cambiare. Non c'è dubbio che abbiano avuto una responsabilità, ma anche qui c'è un quadro diseguale, ci sono state anche soluzioni innovative, aiutate anche dalla mediazione del Governo. Soprattutto le crisi delle grandi aziende sono state gestite meglio, purtroppo per le piccole non si può dire lo stesso.*

- **Per concludere, qual è la sua idea del futuro dell'Europa in ambito giuslavorista? Ritiene che la costruzione di una normativa unica europea di regolamento del mercato del lavoro potrebbe essere utile nel**

## **superare gli squilibri attuali?**

*Prima della normativa unica bisognerebbe fare tanti passi, perché quella strada, che parte da sessant'anni fa, si costruisce progressivamente. I progressi sono sempre molto gradualisti, magari si fanno due passi avanti e uno indietro, si fanno sulle istituzioni, si migliora qualche settore con delle cooperazioni rafforzate... Adesso con le banche si spera di fare qualche passo in più per mettere insieme un sistema unico di solidarietà finanziaria, la questione della difesa europea va avanti perché abbiamo il nemico alle porte... Quelli sono i settori in cui si va avanti. Ma il settore del lavoro e quello delle politiche sociali sono sempre stati più complessi, addirittura nei trattati europei l'idea che si legge tra le righe è "Smith in Europa e Keynes a casa", cioè "le questioni di mercato e di concorrenza le decide Bruxelles, le questioni del lavoro e della previdenza ognuno per i fatti suoi". Sono d'accordo che non funziona, ma fino ad adesso è funzionato. Le trattative sul lavoro e sulla previdenza sono andate molto lentamente, ma perché sono legate anche alla storia, alla cultura, all'idiosincrasia della gente. Io sono per spingere, per carità. Infatti cos'è che è andato avanti? Il principio di non-discriminazione, perché è un principio universale. Anche quello più nella teoria che nella pratica, però è andato molto avanti. Ma quando vogliamo arrivare a discutere per esempio delle pensioni queste sono così legate al bilancio degli Stati, ai costumi, alla longevità che per arrivare ad armonizzare le pensioni prima bisognerebbe fare una "dittatura europea", un governo centrale molto più forte. Una delle cose che potrebbe forse essere più vicina è una legge che vada a uniformare la gestione della disoccupazione a livello europeo, e questa è già stata proposta. Ma perché è più facile: se arriva uno tsunami colpisce tutto e tutti, quindi è più facile trovare un accordo. Il salario minimo europeo è ancora molto distante, quello che era stato proposto anche dai sindacati europei era l'adozione di una golden rule: un criterio comune nella fissazione dei salari, per esempio legato alla produttività, ma anche là ci sono state difficoltà. I tedeschi lo hanno proposto, altri lo hanno detto ma anche i sindacati nostrani hanno rigettato l'idea dicendo che è assurdo questo "mito*

*della produttività” e che il salario serve a vivere. Credo si partirà mettendo insieme una forma comune di tutela contro le disgrazie, in Europa c’è già un fondo contro la globalizzazione: chi è colpito dalla globalizzazione riceve quattro soldi, meglio di niente. La politica di austerità in ogni caso è una politica comune sbagliata, speriamo si stia un pochino rivedendo, Draghi ha lavorato molto per cercare di allentare la morsa, anche Macron si sta muovendo... È che i tedeschi hanno questa fissa sulla “thrift”, sulla parsimonia, ancora dalla grande crisi. È un problema di storia, di ethos... Sono decisioni politiche e hanno quindi una ricaduta elettorale, sarà difficile arrivare ad un orientamento comune.*

## **Il punto di vista del sindacato** *Intervista a Tania Scacchetti - CGIL*



*Tania Scacchetti è membro della Segreteria Confederale della CGIL dal novembre 2016. Prima dell'esperienza nazionale era Segretario Provinciale della CGIL di Modena, all'interno della segreteria nazionale ricopre le deleghe al welfare e al mercato del lavoro.*

---

**- La CGIL è stata l'unica struttura sindacale a criticare in maniera incisiva il Jobs Act. A tre anni dalla sua entrata in vigore, qual è la fotografia dei suoi effetti che riesce a fare il sindacato?**

*La riforma nasce con alcuni obiettivi, su spinta di alcune criticità che il governo aveva dichiarato di voler risolvere. Quegli obiettivi ad oggi però non sono state raggiunti, ma era già chiaro che non si poteva farlo in due o tre anni. Quindi le criticità evidenti e che il Jobs Act aveva l'ambizione di affrontare rimangono a tutt'oggi criticità. In modo particolare il [tema del] superamento del precariato, perché la costituzione del contratto a tutele crescenti, che avrebbe dovuto*

*assorbire parte delle forme precarie, le ha assorbite solo temporaneamente durante il picco degli incentivi, ma di fatto tutta l'occupazione che si genera oggi continua ad essere occupazione più precaria e debole rispetto anche a quella applicazione contrattuale.*

*L'altro punto era il superamento delle dualità, quindi il favorire l'occupazione giovanile che è un problema enorme nel nostro paese, ma anche questo punto a tre anni [di distanza] non è stato superato perché di fatto la maggiore spinta dei contratti a tutele crescenti non ha premiato le giovani generazioni che quindi hanno ancora difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro. L'altra grande questione era quella di affrontare un ridisegno del sistema delle politiche attive e delle politiche passive, però è stato fatto pensandole quasi in contrapposizione, quindi per far partire le attive il legislatore ha pensato fosse utile ridurre le passive.*

*Questo è stato fatto a costo zero ancora in un periodo di crisi molto forte. Al di là della strutturazione di un sistema di politiche attive che soffre di difficoltà storiche, che richiedeva forse che gli ammortizzatori mantenessero delle coperture un po' più lunghe.*

*Il tutto condito da un'impostazione ideologica in cui il baricentro delle scelte e delle impostazioni è stato molto a favore del sistema delle imprese. Guardiamo alla decontribuzione che ha accompagnato il Contratto a Tutele Crescenti, che non aveva in un qualche modo nessuna richiesta di corrispettivo: io ti do la decontribuzione, tu non devi dimostrare niente, né che questo lavoratore lo tieni dopo tre anni, né che è a occupazione aggiuntiva, né che fai investimenti perché ti do degli sgravi... Tant'è che oggi ne misuriamo gli effetti dell'assenza [di questi vincoli]. Di fatto, il cambiamento dello Statuto [dei Lavoratori] su demansionamento, norme di controllo dei lavoratori e Articolo 18 è stato un modo per dire alle imprese "ti libero da alcuni vincoli perché questo farà ripartire l'economia".*

*Dopodiché, i commenti ai dati sull'occupazione si basano sui decimali, più che su un cambio strutturale del mercato del lavoro. Nessuno si aspettava, e non sarebbe neanche stato giusto aspettarsi, che il Jobs Act resolvesse carenze che*

*hanno nello strutturale nel nostro Paese. I bassi tassi di occupazione, l'enorme bacino di lavoro nero irregolare, non è che non c'erano tre anni fa. Sono stati aggravati dalla crisi, però oggettivamente l'impianto del Jobs Act, a tre anni, per queste ragioni [non aver intaccato realmente i problemi strutturali, ndr] mostra tutti i limiti. Non solo non è stato raggiunto nessun obiettivo, ma comunque nel non raggiungerlo sono state fatte delle scelte in termini di risorse molto chiare, molto evidenti che non hanno ripagato il mercato del lavoro, perché comunque 40 miliardi in decontribuzione, detassazione, agevolazione alle imprese ci sono andati, e la ripresa che si vede oggi - che comunque è una ripresa congiunturale, è un po' più bassa del resto d'Europa, ha tutte queste caratteristiche che ne attenuano l'entusiasmo - è una ripresa che non si è accompagnata neanche alla ripartenza così forte degli investimenti privati, che pure in parte sono ripartiti. Noi diciamo che a 3 anni da quel momento usciamo con un rafforzamento del nostro giudizio d'insieme, che non significa che alcuni assi del Jobs Act, tipo lavorare di più sulle politiche attive eccetera, non abbiano invece un fondamento molto forte, non debbano trovare l'impegno del legislatore anche in futuro.*

**- Il mercato del lavoro italiano è caratterizzato da una profonda dualità e un precariato crescente, anche a causa di un tessuto economico frammentato e con profondissime differenze regionali. Come CGIL, quali sono i punti cruciali che andrebbero colpiti in una possibile normativa regolante il mercato del lavoro successiva al Jobs Act?**

*Ce n'è uno in particolare che ha fatto un po' parte della discussione pubblica: in realtà ogni governo fa una riforma del mercato del lavoro. Più o meno questa è la storia degli ultimi 10 anni, anche di più. Da Treu in poi tutti intervengono sul sistema di regolazione del mercato del lavoro. Lo chiediamo anche noi, abbiamo presentato la carta dei diritti universali però non è che la regolazione del mercato del lavoro sia di per sé risolutiva dei problemi.*

*Se non ci sono politiche di sviluppo, politiche economiche, investimenti, anche un rinnovato ruolo del pubblico, parliamo della redistribuzione del lavoro che*

*c'è. Magari stiamo un pochino meglio perché aggrediamo un pochino di più la precarietà di quanto non abbiamo mai fatto, però il problema nel nostro Paese è anche quello di generare opportunità di lavoro e contrastare il lavoro sommerso.*

*Sui tre punti di sistema, da riaffrontare se dovessimo parlare domani col governo, il primo è il tema del riordino delle tipologie contrattuali: noi dentro questo mare magnum della flessibilità ne abbiamo un'infinità, per altro tutte sgovernate e anche con applicazioni contrattuali molto differenti, tant'è che ci sono addirittura contratti che non prevedendo massimo utilizzo di percentuali di lavoro precario, sia in somministrazione o sia di tempo determinato. Paradossalmente potrebbero determinare luoghi di lavoro totalmente [composti] con personale di agenzie interinali. Noi ne abbiamo troppe, e va recuperato quello che noi consideriamo una delle principali strutture al di là del Jobs Act che è il decreto Poletti sul contratto a termine, perché tutti i dati ci dicono che per quanto tu fai costare un pochino meno il contratto a tempo indeterminato, peraltro sempre in modo temporaneo, un contratto a termine così completamente liberalizzato è molto incentivante per le aziende. Magari spendono un pochino di più ma utilizzano quello. Sai che nel dibattito c'è la restrizione dei tempi, però la liberalizzazione del tempo determinato ha fatto più danni del Jobs Act.*

*Noi abbiamo un sistema troppo complicato: siamo il Paese della proliferazione delle leggi, dei regolamenti, delle circolari applicative dei regolamenti e poi delle cause su cosa non si capisce dei regolamenti e delle circolari interpretative. La semplificazione è andata in un'unica direzione: ha spostato un baricentro di tutela - cioè, oggi tra la crisi, la precarietà diffusa e l'idea che comunque l'importante è lavorare a qualsiasi condizione - non è che il mondo del lavoro sia messo molto bene, e questo è un danno per il lavoratore, ma è un danno anche per il sistema delle imprese, perché di fatto continua a competere sul livello basso della competizione, non ha spostato risorse per fare quell'innovazione non solo di prodotto, di processo che citiamo sempre tutti, ma anche semplicemente organizzativa. Cioè, quando si parla di flessibilità, nel*

*nostro Paese si parla sempre della flessibilità per le imprese, e non per i lavoratori delle imprese, e di flessibilità numerica, cioè di gente che deve essere sempre disponibile a tutte le ore. Forse ci sarebbero anche veicoli di flessibilità organizzativa in cui puoi coinvolgere le persone però questo [non viene considerato].*

*Ricapitolando: primo punto: il riordino delle tipologie contrattuali e quindi far diventare il tempo indeterminato davvero la principale forma di ingresso valorizzando le transizioni, in particolare l'apprendistato più che gli altri strumenti come Alternanza Scuola-Lavoro e tirocini, perché adesso tutto è finalizzato ad andare nelle imprese con poco.*

*Il secondo è appunto il tema della costruzione di un perimetro di diritti universali, quindi con la Carta [dei Diritti Universali]: indipendentemente dalla tipologia di lavoro che fai ti deve essere riconosciuto un diritto e quindi un allargamento di tutele, anche a [protezione di] tutta quella porzione del lavoro che è parasubordinato o autonomo con una forte dipendenza economica, quindi lasciando da parte solo il vero lavoro autonomo a carattere imprenditoriale, che ha il rischio d'impresa.*

*Il terzo punto è considerare le politiche attive e passive in integrazione, recuperando un po' più di flessibilità negli ammortizzatori dove ce n'è necessità, costruendo così un canale di politiche che si parlano e non che sono considerate a prescindere in opposizione.*

*Uno dei dati di cui si parla molto poco nella lettura della crisi è ad esempio la riduzione degli ammortizzatori classici, che per altro non erano universali neanche prima e quindi costituiscono una separazione fra i lavoratori dentro il sistema produttivo, però ha determinato delle distorsioni.*

*In Italia negli ultimi tre anni abbiamo raddoppiato le aree di crisi complessa del Paese, perché c'è stata la corsa delle regioni, dei territori, a farsi riconoscere l'area di crisi complessa perché c'erano più ammortizzatori. È chiaro che ci sono delle condizioni di sistema industriale che sono di crisi complessa e hanno delle tipologie, però se tu dici "gli ammortizzatori [più forti] li lascio solo a quella parte di territori", paradossalmente tutti gli altri hanno fatto la corsa per*

*diventare anche loro quella parte. Perché noi siamo il Paese un po' sperequato da questo punto di vista, un po' come la [Cassa Integrazione] deroga: era diventato un meccanismo che quasi in automatico tutti chiedevano la Cassa Integrazione appena c'era, e quindi la chiedevano tutti.*

**- Gli strumenti di politica attiva a sostegno dell'occupazione appaiono ad oggi insufficienti, e dal '97 di fatto il ruolo dei Centri per l'Impiego è diventato quasi subalterno alle agenzie private. Quali proposte ritiene sarebbe utile implementare per promuovere l'occupazione? Avete valutato l'attuale gestione della formazione lavorativa, in capo alle Regioni?**

*Il rivedere il sistema di gestione delle politiche attive è un intervento fondamentale che andrebbe messo in campo quanto prima. Noi abbiamo una legislazione che, al netto della mancata riforma costituzionale, mantiene una titolarità concorrente su questo tema.*

*Bisogna riuscire a costruire una regia nazionale e arrivare alla definizione di livelli essenziali delle prestazioni anche nelle politiche attive, che è poi l'ambizione dell'ANPAL ed il tema su cui dovrebbe uscire un decreto del governo. Il rischio [se non lo si fa] è di stratificare una situazione estremamente differenziata nel territorio nazionale, perché non è che noi non abbiamo politiche attive; sono molto diverse da Regione a Regione.*

*Ci sono Regioni che hanno investito molto sulla formazione, altre che hanno investito molto sulle incentivazioni alle imprese, Regioni che hanno individuato dei target particolari, addirittura alcune che non hanno nient'altro che i dipendenti dei Centri per l'Impiego, che sono comunque troppo pochi in generale.*

*Non è semplice perché, oltre a lavorare per efficientare e attivare tutto il sistema della formazione professionale e non professionale, quindi a costruire un asse di riferimento per portare i livelli nazionali nei territori, [bisogna] individuare dei percorsi in cui i lavoratori si possano muovere con dei diritti universali dentro questo sistema. La strada su questi capitoli è ancora molto lunga.*

*Io non mi occupo direttamente di formazione lavorativa, specie quella in capo*

*alle regioni. Mi occupo un po' della formazione continua perché seguo i fondi interprofessionali, che sono un pezzo importante della formazione continua del nostro Paese. Lì il tema, come in molte politiche, è la frammentazione: non è che non funzionino, non è che non siano utili, però il sistema anche dell'apprendimento permanente, quello che dovrebbe accompagnare i lavoratori riqualificandoli nelle transizioni, quindi rafforzando le loro abilità, è un sistema a cui ad oggi i lavoratori non hanno accesso, diciamo così, come diritto. Quindi è facile che vadano in questi percorsi quelli che hanno già più strumenti, cioè che si sanno muovere nel mercato di lavoro, che hanno già livelli di istruzione medio-alti.*

*Quindi [vediamo che] c'è uno strato di popolazione che ha bassissimi livelli di competenze, che lavora in ambiti a minore valore aggiunto... Quei lavoratori o ci si pone il problema di riqualificarli, di dargli degli strumenti, o rischiano di essere travolti dall'ondata tecnologica che produce il cambio di mansioni.*

*Questo è un punto su cui il governo, ad esempio, ha lavorato ultimamente, cioè erogando degli incentivi. Però anche qui il problema è che rischi di dare delle risorse nei territori dove servono di meno, cioè dove già c'è un sistema territoriale che ha costruito strutture di formazione efficaci anche in collaborazione con gli istituti scolastici per esempio. Bisogna [creare queste reti] dove non ci sono, creare le condizioni per farle nascere, quindi vuol dire costruire un collegamento efficace con il sistema industriale, il che vuol dire anche portarcelo a volte, il sistema industriale.*

*Noi abbiamo alcuni strumenti che abbiamo provato a introdurre, penso all'apprendistato, di primo e di terzo livello, quello per l'ottenimento di titoli... sono strumenti che però fanno molta molta fatica a non essere, diciamo così, estremamente residuali. Sono molto incentivati, ma oggi coprono un pezzettino piccolissimo. I fondi interprofessionali, se si arriva anche alla certificazione di quelle competenze, cioè a far sì che il lavoratore le possa avere come strumento spendibile per la sua occupabilità, possono essere un altro strumento dove le risorse non mancano. Ci sono molte risorse, però mettere a sistema questa cosa qui è molto complicato; al netto del fatto che i Centri per*

*l'Impiego quest'anno sono ad un livello minimo minimo di risorse, si arriva da un disinvestimento che non è solo di risorse, ma anche proprio di formazione, riqualificazione. Le APL, cioè le Agenzie Private, rispetto ai centri per l'impiego si parlano, nonostante siano più in concorrenza che parte di un sistema coordinato. Lavorare sul terreno delle politiche attive è un terreno di sfida anche per il sindacato, perché l'obiettivo è offrire possibilità ai lavoratori, per quelli che perdono il posto di lavoro di trovarne un altro e di far entrare nel mercato del lavoro le fasce più deboli.*

*Però alcuni programmi, che sono un po' serviti come banco di prova... Penso a Garanzia Giovani che è stata un po' la prova dell'ANPAL di dover coordinare un sistema unitario nazionale, con delle linee guida nazionali. Anche lì, noi abbiamo un sistema che rispetto al resto d'Europa ha fatto delle cose buone, ha preso in carico delle persone, le ha riconosciute... Però, al contempo noi siamo l'unico paese in Europa in cui il 70% delle misure proposte sono tirocini. C'è anche un problema di qualità del sistema imprenditoriale che sfrutta queste opportunità. Dalle altre parti ai giovani è stata offerta anche proposte di formazione professionali, per quelli che erano usciti dalla scuola senza titoli, di farli crescere, di offrirgli delle competenze in più. Da noi è tutto bonus, diciamo, ho l'incentivo quindi ti prendo perché ho l'incentivo, piuttosto che il tirocinio perché così ho forza lavoro che costa poco.*

*È da scardinare questo sistema, non è così semplice, però è un terreno di lavoro. Su questo qualche passettino piccolo di intenzioni in avanti l'abbiamo visto nelle intenzioni del legislatore con le ultime due leggi di stabilità. Andrà misurato se ci sarà continuità o meno, nell'orizzonte del cambio di Governo delle prossime elezioni.*

*C'è proprio la necessità di un cambio culturale, perché in realtà invece quello che si è detto negli ultimi anni è, gli imprenditori poverini, loro vorrebbero far ripartire il paese poverini, però hanno troppi vincoli.*

*Per esempio, anche la discussione sui tirocini, è una discussione difficile, perché più alzi il contributo del tirocinio, più legittimi una cosa che noi abbiamo*

*sempre rifiutato, cioè che quello sia lavoro. Il tirocinio nasce come esperienza formativa, e quindi come strumento.*

*Però è anche vero che quelli che lo usano nel modo "corretto" come semplice esperienza formativa e non sostituzione di lavoro sono una parte minimale del sistema. Se no non si comprenderebbe l'aumento del 356% che i tirocini hanno avuto fra il 2015 e il 2017. Vuol dire che tutti entrano [nel mercato del lavoro] così. Solo che non è che funziona dicendo "faccio un tirocinio, se poi vengo assunto", in una specie di corrispettivo del lavoretto in nero di 40 anni fa... Adesso ci sono 3 tirocini, poi il tempo determinato, poi ti lasciano a casa, poi ti fanno la collaborazione o la partita IVA, senza mai arrivare a una stabilizzazione lavorativa. Questo ha un impatto sulla vita delle persone, ma anche un impatto sociale, perché poi noi fra 20 anni ci renderemo conto di avere molti anziani che hanno un determinato costo, una base lavorativa ristretta e con pochissima contribuzione, quindi lavoratori poveri che saranno pensionati poverissimi, rispetto al nostro sistema.*

**- In Germania, per contrastare l'abuso di contratti temporanei caratterizzati da salari estremamente ridotti, la Confederazione dei Sindacati si è fatta portavoce di una proposta sul salario minimo, poi diventata legge federale. Ritiene che sarebbe una misura utile nel mercato del lavoro italiano o il rischio è quello di indebolire ulteriormente il sistema di contrattazione collettiva?**

*Quando noi diciamo che non siamo d'accordo sul salario minimo, che è una posizione comune delle parti sociali ma anche di molte imprese, diciamo spesso che è perché indebolirebbe la contrattazione collettiva, che è un argomento in parte vero. Noi abbiamo un sistema contrattuale che non ha quasi uguali nel resto d'Europa. Cioè, la stessa Germania a cui noi guardiamo molto, tolti i metalmeccanici, hanno visto una progressiva riduzione della copertura nella contrattazione collettiva, tant'è che il sindacato tedesco, che è sempre stato contrario al salario minimo, è arrivato a decidere di battersi a favore del salario minimo in ragione del bassissimo grado di copertura contrattuale che*

*c'era in quel momento in Germania. In Italia abbiamo un problema diverso: abbiamo un tasso di copertura della contrattazione che è intorno all'85-90%. Quando parliamo di lavoratori dipendenti, sappiamo che quasi tutti hanno a riferimento un contratto collettivo nazionale di lavoro.*

*I nostri problemi sono prima di tutto l'assenza di una legge sulla rappresentanza sindacale, cosa che ha fatto, specie negli ultimi 4/5 anni, esplodere il numero di contratti collettivi nazionali di lavoro, che oggi sono quasi 800, di cui soltanto 300 sono riferibili ai sindacati confederali più grande, CGIL, CISL e UIL. Gli altri li firmano altri soggetti, sia organizzazioni imprenditoriali che poi se li autofanno, sia sindacati di comodo o molto minoritari. Questa proliferazione contrattuale ha determinato un dumping molto forte nell'applicazione contrattuale, quindi più che la mancata copertura di un contratto nazionale, noi abbiamo il problema dell'evasione dal contratto nazionale, che è fatta in due modi. Il primo è l'applicazione di contratti che noi definiamo "contratti pirata", cioè, firmati da organizzazioni non rappresentative, ma che oggi non hanno un ostacolo legislativo perché non c'è una legge sulla rappresentanza, tema sul quale noi abbiamo fatto più accordi e sul quale abbiamo avviato la certificazione della nostra rappresentanza, dicendo "contateci" e poi costruiamo gli accordi sulla base dell'effettiva e reale rappresentatività, cosa che dovrebbero fare anche i datori di lavoro perché la frammentazione più alta che c'è nella rappresentanza è quella datoriale più che quella sindacale, che pure c'è anche da noi.*

*In secondo luogo, dopo l'evasione contrattuale, è la questione della crescita di forme di lavoro a cui la contrattazione non si applica, quindi il proliferare di partite IVA piuttosto che collaborazioni, oltre a tutto il nero e grigio che è un problema strutturale del nostro mercato del lavoro.*

*Noi di fatto l'abbiamo già un salario minimo, è il minimo riferito ai contratti collettivi nazionali. Se tu dai ai contratti collettivi nazionali il valore di erga omnes, quindi applicando anche l'articolo 39 della Costituzione, crei la base sotto la quale nessuno può andare, perché hai là il riferimento. Chiaramente devi ridurre il numero dei contratti e fare anche una legge seria sulla*

*rappresentanza, in modo che chi fa un contratto lo possa fare in virtù del fatto che rappresenta effettivamente qualcosa e qualcuno e ha fatto dei percorsi democratici.*

*Però, statisticamente non abbiamo un problema di paga oraria minima, perché da noi il minimo mediano è superiore ai 9€ nel nostro Paese, anche se purtroppo esistono contratti da 5€ l'ora. Definire un salario minimo, per coprire non si sa bene chi, perché quelli scoperti, teoricamente, non esistono... A meno che tu non voglia dire che il salario minimo non vada a regolare il lavoro dipendente ma tutte quelle fasce di lavoro tra l'autonomo e il dipendente che sono un po' ibride, e quindi vada a regolare la Gig Economy, e tutte queste formule intermedie... ma non è quello il dibattito che c'è nel Paese riguardo il salario minimo.*

*Se noi dovessimo individuare un minimo dovrebbe essere un minimo molto alto. Quello che invece abbiamo molto diverso dall'Europa è il problema dei salari medi bassi. Per 40 ore lavorative, perché l'Italia è tra i primi Paesi per ore lavorate, con una media intorno alle 40/41 mi sembra, ha un salario medio molto più basso che in altri Paesi.*

*Un po' per il carico fiscale/contributivo, un po' perché c'è un livellamento dei salari verso il basso, soprattutto nei livelli mediani.*

*Noi siamo impegnati insieme al sindacato europeo sulla battaglia per la crescita dei salari. È chiaro che diventa difficile, sembra una discussione di retroguardia dire no al salario minimo che è uno strumento utilizzato nella maggior parte dei Paesi d'Europa, pur con modalità molto diverse, in alcuni casi deriva dalla contrattazione, in alcuni casi una previsione di legge, in alcuni casi copre tutti, in alcuni casi no... Però in realtà noi abbiamo un sistema contrattuale che è un unicum in Europa. E quindi il nostro no, che pure è fondato anche sull'indebolimento del ruolo della contrattazione, è fondato sul fatto che tutto sommato la contrattazione da noi ha garantito un livello determinato di retribuzione, di copertura normativa molto più ampio che in altri Paesi anche in termini di diritti. Quello che non funziona più, diciamo così, è la quantità dei salari proprio in termini complessivi, e tutto quello che c'è fuori dalla copertura*

contrattuale, proprio, per diversi motivi. Noi continuiamo ad avere una posizione contraria per queste due ragioni però.

Guarda per esempio l'esplosione del lavoro intermittente, magari è anche vero che c'è necessità di flessibilità nel sistema produttivo, però una forma così, che ti chiamo quando ne ho bisogno, non esiste quasi da nessuna parte.

**- Una delle grandi sfide per il sindacato oggi è il riuscire a coinvolgere e a tutelare l'avanzata dei venti-trentenni, che spesso vivono di precariato e non conoscono o non ritengono di poter essere rappresentati dai sindacati. Quali sono le risposte che sono state messe in campo oggi per controbilanciare la situazione?**

Recuperare quella distanza con le giovani generazioni è sicuramente una delle sfide del sindacato, che tuttavia viene dipinto anche un po' male. Cioè, non è che noi proprio non abbiamo i giovani, soprattutto nelle categorie più flessibili, penso alla FILCAMS, la categoria del commercio... Noi abbiamo un tasso di sindacalizzazione che tiene meglio quasi più dei giovani che non nella generazione, più anziana, quella "in coda", che ha visto la perdita di diritti che aveva conquistato. Una generazione che fa l'obiezione opposta al sindacato, non che cosa fai per far entrare [i giovani] nel mercato lavoro, perché li fai perdere a me i diritti. È un chiaroscuro il rapporto fra sindacato e giovani. Il salto che ancora noi non siamo stati capaci di fare è includerli pienamente nella contrattazione, che significa però occuparsi di quelle forme lì, aggredire il mondo del precariato. Peraltro come CGIL siamo stati il primo sindacato ad avere la categoria Nidil delle nuove identità di lavoro, ma non è che coinvolgere i giovani significhi riuscire a risolvere i problemi, significa riuscire a coinvolgerli in una contrattazione, ma non è detto che dai a tutti la risposta. Cioè, la risposta ce l'hai se in un qualche modo riesci a invertire una tendenza nel mercato del lavoro. Però invertire una tendenza che fa sì che il 75% delle persone il lavoro lo trova così, con le forme più precarie, con le forme più deboli, non è una cosa che si può pensare di fare in automatico. Quando

*abbiamo pensato che il male assoluto fosse la Legge Treu, abbiamo visto il peggioramento reale con quello che è venuto dopo. Adesso, un somministrato è un lavoratore "privilegiato" rispetto ad altri, ma è un somministrato, cioè uno che dovrebbe andare in missione a risolvere un problema temporaneo, invece in realtà sta dentro alle imprese come gli altri per mesi e mesi, se è tra quelli fortunati. Quindi, è il salario minimo la risposta? Capisco che per chi non ha visto altro e vede che nel modello di tutti gli altri Paesi, che vanno un pochino meglio di noi, c'è il salario minimo uno può anche dire "ma proviamolo, perché tanto peggio di così, per chi sta in una certa condizione non si può andare"... Però ho molti dubbi, perché non c'è una misura che risolva quella cosa, perché le imprese sfuggiranno, così come sono tornate nel nero, così come sono rimaste nel nero o come sono rimaste nel grigio.*

*L'ingegneria mercato-lavoristica non è la soluzione a tutti i mali. In un Paese come il nostro, è più facile che con l'introduzione del salario minimo la maggioranza delle persone veda ridursi il salario. Il problema del salario minimo è che rischia di diventare il massimo, quando sei in un sistema che "quello ti devo garantire, e quello ti garantisco".*

**- Ad oggi, la Confederazione Europea dei Sindacati appare essere poco più di un tavolo di confronto fra le organizzazioni sindacali degli Stati membri. Credete che in un futuro sarà possibile far convergere in maniera più proattiva gli obiettivi o la diversità nelle situazioni di ogni singola realtà rende difficile valutare un salto di qualità?**

*La confederazione europea dei sindacati sta facendo molte campagne, molte battaglie anche, e diciamo che ha portato avanti un orientamento soprattutto relativo al cambio di impostazione delle politiche europee, l'austerità, la riduzione dei diritti, la riduzione del ruolo del pubblico ecc ecc, quindi è da quel punto di vista offre un'elaborazione importante, così come è un luogo importante dove seguire l'andamento della legislazione europea e le influenze che la legislazione europea ha sulle legislazioni dei singoli Paesi. C'è tutto il*

*tema della mobilità dei lavoratori tra Paese e Paese, delle norme ecc ecc. Quello che però, diciamo così, non funziona, è che noi non abbiamo un sindacato europeo che ha un'autonomia. Cioè, è fatto, diciamo così, dalla presenza, è un luogo un po' di confronto, d'incontro dei sindacati dei singoli paesi, e siccome i sindacati dei singoli paesi hanno impostazioni molto diverse, e idee molto diverse, non è un soggetto contrattuale forte, perché non è in grado di decidere una politica. Io ti dico no austerità, poi magari gli svedesi dicono eh però gli italiani c'hanno il debito così, e prendono sempre soldi, e non è giusto che ce li abbiano, quindi... Secondo me servirebbe porsi come prospettiva il sindacato europeo, cioè il che significa ridurre il tasso di autonomia dei sindacati nazionali, però significa cedere la sovranità a un solo soggetto terzo, quindi dire "non le faccio io queste cose perché le definiscono a livello europeo" perché il livello europeo è quello che può parlare. Tra la Cina e l'America può essere un soggetto più forte piuttosto che noi nel nostro Paese. Però siamo lontanissimi da questa cosa e abbiamo su certi temi misurato distanze importantissime. Il salario minimo è una di queste. Non c'è una posizione del sindacato che proprio dice "serve il salario minimo". Serve che i paesi abbiano tutti una cosa, che chi ha il salario minimo ce l'abbia a, che chi non ce l'ha faccia delle politiche... ecco. È la condivisione di una media delle condizioni, delle richieste e delle rivendicazioni dei sindacati dei singoli paesi.*

**- Proprio su questo, quanto influisce la spaccatura tra i corpi intermedi dei lavoratori nel nostro Paese, nell'operare quotidiano dei corpi intermedi dei lavoratori?**

*Influisce molto, perché è una spaccatura che nasceva in riferimento a un chiaro schieramento politico. Una divisione che nasceva da impostazioni, da culture diverse, la comunista, la socialista, la socialdemocratica, la repubblicana... Oggi è una divisione che non ha più quel fondamento, perché non c'è più quel riferimento, ma è invece diventata molto*

*d'impostazione, di modello sindacale, oltre che di priorità di rivendicazione. Noi siamo un po' costretti in un dibattito: è indubbio che insieme siamo più forti, tutte le maggiori conquiste che abbiamo fatto nel corso degli anni storicamente, sono conquiste in cui, non solo c'era anche la politica che in un qualche modo guardava con una reazione positiva riguardo al movimento sindacale, ma le rivendicazioni erano unitarie. D'altra parte, stare stretti solo nella logica della rivendicazione unitaria, che su alcuni punti ed in alcune categorie è molto alta, tanto che si è sviluppato un dibattito sulla costituzione di un sindacato unico, su altri punti è veramente una cosa impossibile da pensare in tempi brevi, perché significherebbe trovare un equilibrio fra culture, visioni del ruolo del sindacato che sono diventate diverse anche in virtù del rapporto con la politica. Noi delle volte usiamo dei riferimenti un po' standard, ma i riferimenti che c'erano 20 anni fa non sono gli stessi riferimenti di oggi. Paradossalmente noi siamo sempre stati accusati di essere il sindacato che faceva politica e non faceva sindacato.*

*Oggi, alcune scelte di alcune parti - penso al tema delle pensioni - hanno scardinato un po' questa logica di qualche altro sindacato che ha appoggiato quasi acriticamente un governo per supportare quella idea. Questo è il destino, che non è un destino recuperabile a breve, legato alla frammentazione, per tutti, della rappresentanza. In parte è dovuto anche alle dinamiche di informazione, perché oggi con la fluidità delle informazioni è anche difficile dare una cernita delle fonti in base alla loro autorevolezza, un po' anche perché abbiamo vissuto anni in cui il sindacato era visto quasi come un ente pubblico, un soggetto parastatale.*

*Negli ultimi tempi abbiamo un po' recuperato terreno nel "gradimento" dei cittadini rispetto ai vari soggetti politici, ma non è che proprio uno dice "cosa c'è di bello nel Paese? Il sindacato!" Però questa cosa la ricostruisci poi con le persone, nei luoghi di lavoro. Ed è più difficile di 20 anni fa quell'operazione, perché oggi i luoghi di lavoro sono tante cose. Se tu sei un sindacato generale che ha l'ambizione di provare a rappresentare tutti, ti devi misurare col fatto che quei tutti sono molto diseguali, e la corporativizzazione*

*è una risposta anche naturale nella condizione di difficoltà, così come la crescita dell'individualismo.*

*Io considero [la legge sulla rappresentanza] la prima cosa che dovremmo chiedere al governo è quella cosa cioè ormai non è più tollerabile lo stato di frantumazione, di frammentazione che c'è. Noi abbiamo fatto molti passi in avanti fra di noi, con abbiamo gli accordi interconfederali abbiamo anche fatto dei passaggi significativi in termini di idee, siamo appena arrivati a dire anche una legge ci può aiutare, non solo la regolamentazione fra le parti. Abbiamo iniziato a dire “mettiamo in trasparenza il tesseramento, la certificazione degli iscritti e contiamoci per il peso che effettivamente abbiamo.” Quella lì, secondo me, è una cosa a cui il governo non si dovrebbe sottrarre nelle prime azioni che fa, perché se noi rafforziamo la disintermediazione totale poi si scatena di tutto. Le cose buone che invece poco vengono valorizzate, è che per esempio, le elezioni nei luoghi di lavoro dei rappresentanti sindacali sono uno dei momenti che vede la più alta partecipazione dei lavoratori a momenti democratici.*

*Quindi significa che poi la gente, quando riconosce il ruolo di chi fa qualcosa per rappresentarli, inizia a crederci, non si ritrae, e le rappresentanze sindacali che non hanno vissuto la crisi di altri momenti di rappresentanza, per esempio la partecipazione alle elezioni, piuttosto che alla partecipazione alla vita democratica.*

## ***Conclusioni***

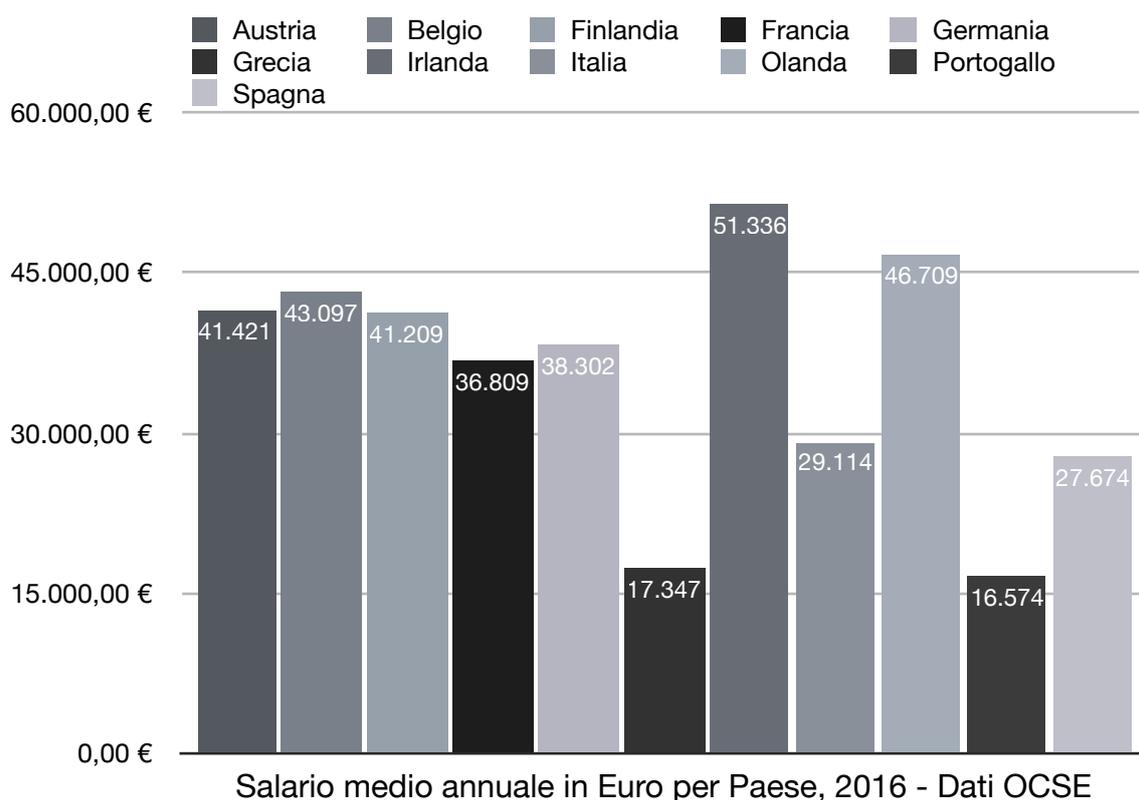
---

Per concludere, la presenza di numerosi paralleli nell'evoluzione del mercato del lavoro in Italia e Germania, nonostante le differenze strutturali evidenziate all'inizio di questo testo, dimostra la presenza di tendenze comuni nello sviluppo delle politiche economiche e criticità simili. La riduzione dei diritti per il lavoratore, l'indebolimento del welfare state e del sistema di ammortizzatori, la crescita del precariato sono fattori riscontrabili in entrambe le realtà.

Nonostante in Italia la densità sindacale sia rimasta stabile, a differenza della situazione tedesca, e nonostante i dati dimostrino come in Italia resista una copertura ampia dei contratti collettivi nazionali, la crisi della rappresentanza resta una realtà in entrambi i Paesi analizzati, anche se per motivi sostanzialmente diversi.

La decentralizzazione della contrattazione è un fenomeno comune a Italia e Germania, e la conclusione di questo lavoro di ricerca mi lascia con un profondo interrogativo su quale sarà il futuro delle lotte sindacali in Europa. Le differenze salariali tra i Paesi d'Europa, come sottolineato anche da Tania Scacchetti durante l'intervista, sono spiccate e restano un problema reale con risvolti sociali non marginali. La percezione di chi scrive è che, se in Germania oggi c'è in corso una valutazione degli effetti delle politiche applicate con l'introduzione di misure di contenimento dei danni sociali prodotti, in Italia gli ultimi tentativi normativi appaiono contraddittori e poco efficaci nel risolvere i nodi strutturali che erano obiettivo del Jobs Act.

Appare fondamentale una revisione complessiva delle forme contrattuali e degli strumenti di politica attiva, necessità sottolineata sia da Tiziano Treu che da Tania Scacchetti. La promozione della stabilità lavorativa non può però passare per sistemi di incentivi, andando a sottrarre risorse ai programmi di politiche attive, che in Italia appaiono estremamente limitati, sia per la scarsità



numerica del capitale umano investito, sia sul piano organizzativo a causa della concorrenza di competenze tra Stato e Regioni, che va ad acuire gli squilibri all'interno di un Paese che appare sempre più spaccato. Se la Germania, nonostante il processo di riunificazione non sia ad oggi ancora del tutto completo, ha dimostrato di essere riuscita a ritrovare un certo equilibrio sul suo territorio, per l'Italia la questione meridionale resta un tasto dolente di debolezza strutturale.

Resta inoltre da capire quale sarà la direzione che prenderà l'economia europea, tenendo conto dell'approssimarsi delle elezioni federali in Germania, che vedono la riedizione di una *Große Koalition* tra CDU e SPD in cui il partito socialdemocratico apparentemente avrà maggior margine di influenza.

Olaf Scholz, che dovrebbe essere nominato a capo del Ministero delle Finanze del IV Governo Merkel, ha già dichiarato che ha intenzione di utilizzare parte del surplus di bilancio tedesco per finanziare un piano di investimenti strutturali nel Paese e che *“non vogliamo insegnare agli altri Paesi europei*

*come devono svilupparsi. A riguardo sono stati sicuramente fatti errori in passato*". Nel caso di una compensazione nella stagnazione del mercato interno tedesco e uno sblocco sul piano della moderazione salariale, anche l'Italia potrebbe beneficiare di riflesso del ridimensionamento dell'ingombrante surplus tedesco.

Per capire quale futuro potrebbero avere le politiche del mercato del lavoro in Italia, è necessario inoltre valutare quale sarà il risultato delle elezioni del 4 marzo 2018. Considerata la frammentazione attuale, è probabile che anche nel nostro Paese vedremo lo sviluppo di una Grande Coalizione, presumibilmente tra Partito Democratico, Forza Italia e partiti di centro. A quel punto difficilmente ci sarebbe margine per un cambio di direzione rispetto alle politiche applicate fino ad oggi sul mercato del lavoro italiano, nonostante dalle interviste che ho condotto risulti una forte necessità riorganizzativa che pare particolarmente difficile da raggiungere a causa di una stratificazione normativa irrisolta. In particolare, la revisione del sistema di politiche attive, il riordino normativo delle forme contrattuali con una diminuzione sostanziale degli istituti maggiormente precari e la ridefinizione dei sistemi di rappresentanza sono esigenze sottolineate sia da chi rappresenta i lavoratori sia da chi oggi dirige quello che dovrebbe essere il principale organo consultivo del Governo per quanto riguarda l'elaborazione di politiche in ambito economico e sociale.

## Bibliografia

---

- Ales E., Deinert O. e Kenner J. (2017). *Core and Contingent Work in the European Union: A Comparative Analysis*. Bloomsbury.
- Baccaro, L. e Howell, C. (2011). *A Common Neoliberal Trajectory: The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism*. SAGE Publications.
- Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Balz, A. e Krell, K. (2012). "Unsicherheit des Arbeitsplatzes mindert Arbeitszufriedenheit besonders in Deutschland. Vergleichende Analysen zur Wahrnehmung und Bewertung der Arbeitsbedingungen in Europa". In *Informationsdienst Soziale Indikatoren* 48. pp. 11-15.
- Barbieri, P. e Scherer, S. (2009). "Labour Market Flexibilization and its Consequences in Italy". In *European Sociological Review*, Vol. 25, Issue 6. pp. 677-692
- Battisti, M. e Vallanti, G. (2013). "Flexible Wage Contracts, Temporary Jobs, and Firm Performance: Evidence From Italian Firms" in *Industrial Relations - Journal of Economics and Society*, 52 (2013). pp. 737-764.
- Bispinck, R. (2012). "Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – vom Niedergang zur Reform?" In *WSI-Mitteilungen* 65 (7). pp. 496-507.
- Bispinck, R. e Schulten, T. (2011a). *Sector-level bargaining and possibilities for deviations at company level: Germany*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Bispinck, R. e Schulten, T. (2011b). *Trade Union Responses to Precarious Employment in Germany*. Düsseldorf: WSI-Diskussionspapier No. 178, p. 26.
- Bogedan, C., Brehmer W. e Seifert H. (2011). "Wie krisenfest sind betriebliche Bündnisse zur Beschäftigungssicherung?", in *WSI Mitteilungen* 2/2011. pp. 51-50.
- Bohachova, O., Boockmann, B., Buch, C.M. (2011). "Labor Demand During the Crisis: What Happened in Germany?" In: *IZA Discussion Paper 6074*
- Brandt, T. e Schulten, T. (2008). "Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Erosion des Flächentarifvertrags". *WSI-Mitteilungen* 10/2008 pp. 570-576.

- Brinkmann, U. e Nachtwey, O. (2013). "Industrial Relations, Trade Unions and Social Conflict in German Capitalism". In *La Nouvelle Revue du Travail* 3/2013.
- Brülle, J. (2013). "Unterschiede in den Arbeitsmarktchancen von atypisch Beschäftigten: Effekte von Beschäftigungsformen oder Erwerbspräferenzen?" In *Zeitschrift für Soziologie* 42 (2). pp. 157-179.
- Brussig, M. e Knuth, M. (2013). "Germany: Attempting to activate the long-term unemployed with reduced working capacity". In *Disability benefits, welfare reform and employment policy*, a cura di Colin Lindsay e Donald Houston. Palgrave Macmillan. pp. 153–177.
- Campanella, P. (2015). "Salari e contrattazione collettiva nel governo della crisi europea". In *Cultura giuridica e diritto vivente*. Special Issue.
- Cillo, R. (2017). *Nuove frontiere della precarietà del lavoro. Stage, tirocini e lavoro degli studenti universitari*. Edizioni Ca' Foscari.
- Clasen, J., (2000). "Motives, Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990s ." in *West European Politics* No. 23 ( 2 ). pp. 89 – 112.
- Clasen, J., (2007). *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*. Oxford University Press.
- Clegg, D. (2008). "From Liberal Statism to Statist Liberalism: The Transformation of Unemployment Policies in Europe". In *Welfare State Transformations*, a cura di Martin Seeleib-Kaiser. Palgrave Macmillan.
- CNEL (2017). *Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2016-17*.
- Davidsson, J. B., e Marx, P. (2013). "Losing the Issue, Losing the Vote: Issue Competition and the Reform of Unemployment Insurance in Germany and Sweden." In *Political Studies* 61 (3). pp. 505–22.
- De Cecco, M. (1999). *L'Oro di Europa*. Donzelli Editore, Roma.
- De Cecco, M. (2000). *L'economia di Lucignolo. Opportunità e vincoli dello sviluppo italiano*. Donzelli editore, Roma.
- Deutsche Bundestag. (2006). "Antwort Der Parlamentarischen Staatssekretärin Dr. Barbara Hendricks Vom 28. März 2006" In *Drucksache* 16 (1111):7.
- Dietz, M. e Walwei, U. (2011). "Germany – no Country for Old Workers?" . In *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 44 (4). pp. 363-376.
- Dingeldey, I. (2002). "Das deutsche System der Ehegattenbesteuerung im europäischen Vergleich". In *WSI Mitteilungen* (3).. pp. 154–160.

- Doellgast, V. e Greer, I. (2007). “Vertical disintegration and the disorganization of German industrial relations”. In *British Journal of Industrial Relations* 45(1), pp. 55-76.
- Duell, N., e Vetter, T. (2012). *EEO Review: Long-Term Unemployment, 2012: Germany*. European Employment Observatory.
- Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U. and Spitz-Oener, A. (2014). “From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy”. In *Journal of Economic Perspectives* 28(1). pp. 167-88.
- Dyson, K. (2005). “Binding Hands as a Strategy for Economic Reform: Government by Commission”. In *German Politics* 14 ( 2 ). pp. 224–47.
- Eichhorst, W., Hinz, T., Marx, P., Peichl, A., Pestel, N., Siegloch, S., et al. (2012). “Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen”. In *IZA Research Report*, 47.
- Ellgut, P. e Kohaut, S. (2014). “Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2013“. In *WSI-Mitteilungen* 67 (4). pp. 286-295.
- EUROSTAT (2017). *EU Labour Force Survey*.
- EUROSTAT (2017). *Globalisation patterns in EU trade and investment*.
- Fana, M., Guarascio, D., Cirillo, V., *Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act*. ISI Growth, Working Paper.
- Felice, E. (2011). “Regional Value Added in Italy (1891–2001) and the Foundation of a Long Term Picture”. In *The Economic History Review*, Vol. 64, No. 3. pp. 929–950.
- Fertig, M., e Jacobi, L. (2007). “Die erleichterte Befristung älterer Arbeitnehmer/innen. Eine Evaluation mit Daten des Mikrozensus”. In *Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* 1 (3-4). pp. 263–273.
- Flassbeck H., Lapavitsas S., (2015). *Against the Troika. Crisis and Austerity in the Eurozone*. Verso Books.
- Fleckenstein, T. (2008). “Restructuring Welfare for the Unemployed: The Hartz Legislation in Germany”. In *Journal of European Social Policy* 18 (2). pp. 177–88.
- Flecker, J. (2010). “Fragmenting labour: organisational restructuring, employment relations and the dynamics of national regulatory frameworks”. In *Work Organisation, Labour and Globalisation* 4(1). pp. 8-23.
- Gagliarducci, S. (2005). “The dynamics of repeated temporary jobs”. In *Labour Economics*, Vol. 12, No. 4. pp.429-448.

- Giannola, A. (2015) "Crisi del Mezzogiorno e nuove spinte migratorie". In *La nuova emigrazione italiana. Cause mete e figure sociali*, a cura di Iside Gjergji. Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing.
- Gundert, S. e Hohendanner, C. (2011). "Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs. Leiharbeit und befristete Beschäftigung". In: *IAB-Kurzbericht 4*
- Haipeter, T. (2009). *Tarifabweichungen und Flächentarifverträge: Eine Analyse der Regulierungs-praxis in der Metall- und Elektroindustrie*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Haipeter, T. (2013) "Erosion, exhaustion, or renewal? New forms of collective bargaining in Germany". In K. Van Wezel Stone and H. Arthur (eds), *Rethinking workplace regulation: Beyond the standard contract of employment*. New York: Russell Sage Foundation. pp. 115-34.
- Hassel, A. (2010) "Twenty Years after German Unification: The Restructuring of the German Welfare and Employment Regime." In *German Politics & Society 28 (2)*. pp. 102–15.
- Hassel, A. (2014). "The Paradox of Liberalization — Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy". In *British Journal of Industrial Relations 52 (1)*. pp. 57–81.
- Hirichs, K. (2010). "A Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany - or: Attempts to Turn Around in a Cul de sac". In *Palier, Bruno (ed.), A Long Goodbye to Bismarck? Amsterdam University Press*. pp. 45-72.
- Hopper, J. (2011). *Mario Monti appoints technocrats to steer Italy out of economic crisis*. Articolo di giovanale, The Guardian, 16 novembre 2011.
- IG Metall (2013). *Längst kein Randphänomen mehr. Werkverträge - von der Ausnahme zur Regel*. Comunicato stampa del 18 novembre 2013.
- INPS (2017). *Osservatorio sul Precariato. Dati sui nuovi rapporti di lavoro*. Report mensile gennaio-novembre 2017
- ISTAT (2017). *Il mercato del lavoro. Verso una lettura integrata*.
- Jacobi, L., e Kluge, J. (2006). "Before and after the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany." In *IZA Discussion Paper 2100*.
- Jahn, E., e Stephan, G., (2012). *Arbeitslosengeld – wie lange man dafür arbeiten muss*. In IAB-Kurzbericht 19.

- Jona Lasinio C. e Vallanti G. (2013). “Reforms, labour market functioning and productivity dynamics: a sectoral analysis for Italy”. In: *MEF Working Paper Series*. Ministero dell’Economia e delle Finanze.
- Kalina T., e Weinkopf C. (2014). *Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte*. Duisburg/Essen: IAQ-Report No. 02/2014
- Kemmerling, A., e Bruttel, O. (2006). “New Politics’ in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State”. In *West European Politics 29 (1)*. pp. 90 –112.
- Kocsis, A., e Sterkel, G. e Wiedemuth, J. (2013). *Organisieren am Konflikt. Tarifaufsetzungen und Mitgliedergewinnung im Dienstleistungssektor*. Hamburg: VSA.
- Knuth, M. (2012). “Grundsicherung „für Arbeitsuchende“: ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach stabiler Governance”. In *Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. A cura di Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier und Claudia Bogedan. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 70–90.
- Knuth, M. (2014). *Labour Markets Reform and the ‘Job Miracle’ in Germany*. Report for the European Economic and Social Committee Workers’ Group
- Koller, L. (2010). “Harmonisierung arbeits- und sozialrechtlicher Schwellenwerte. Auswirkungen für Betriebe und Beschäftigte”. In *Sozialer Fortschritt 59 (12)*. pp. 305–315.
- Krugman, P. (2009). *Free to Lose*. The New York Times, 12 novembre 2009.
- Lapavistas, C., Kaltenbrunner, A., Lindo, D., Michell, J., Paineira, J.P., Pires, E., Powell, J., Stenfors, A. e Teles, N. (2010). *Eurozone crisis: beggar thyself and thy neighbour*. RMF occasional report.
- Leber, U., Stegmaier, J. e Tisch, A. (2013). *Altersspezifische Personalpolitik. Wie Betriebe auf die Alterung ihrer Belegschaften reagieren*. In IAB-Kurzbericht 13.
- Lepore, A. (2011). “La valutazione dell’operato della Cassa per il Mezzogiorno e il suo ruolo strategico per lo sviluppo del Paese”. In *Rivista Giuridica del Mezzogiorno, No. XII*. pp. 281-317.
- Mihm A., e Carsten K. (2004). *Outsourcing: Bis ich mit der Gewerkschaft klar bin, hat die Konkurrenz schon geliefert*. FAZ Online [Frankfurter Allgemeine Zeitung]. 21/03/2004.

- Moertel, J. e Rebien, M. (2013). *Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen*. In IAB-Kurzbericht, No. 9.
- Mümken, S. E Brussig, M. (2012). *Alterserwerbsbeteiligung in Europa. Deutschland im internationalen Vergleich*. Duisburg, Düsseldorf: Inst. Arbeit und Qualifikation, Hans-Böckler-Stiftung. Altersübergangs-Report, Nr. 2012-01.
- Neugart, M. (2005). "Why German Labour Market Reform Has Begun". In *Economic Affairs*, No. 25 (3). pp. 11–16.
- OCSE (2017). *Employment Outlook 2017*.
- Paris, I. (2013). "White Goods in Italy during a Golden Age". In *Journal of Interdisciplinary History*, No. 1. pp. 83–110.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press
- Price, B. (2016). *The Duration and Wage Effects of Long-Term Unemployment Benefits: Evidence from Germany's Hartz IV Reform*. MIT Department of Economics
- Rinaldi, A. e Vasta, M. (2012). "The Italian Corporate Network after the 'Golden Age' (1972-1983): From Centrality to Marginalization of State-Owned Enterprises". In *Enterprise & Society*, Vol. XIII (2012). Oxford University Press. pp. 378–413.
- Seeleib-Kaiser, M., e Fleckenstein T. (2007). "Discourse, Learning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms". In *Social Policy & Administration* 41 (5). pp. 427–48.
- Soro, A. (2016). *Liberi e connessi*. Tempi Moderni.
- Stiller, S. J. (2007). *Innovative Agents versus Immovable Objects: The Role of Ideational Leadership in German Welfare State Reforms*. Radboud University Nijmegen
- Stockhammer, E. (2011) "Peripheral Europe's debt and German wages: the role of wage policy in the Euro area". In *International Journal of Public Policy*, Vol. 7, No. 1. pp. 83–96.
- Streeck, W. (1997) "German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?". In *Political Economy of Modern Capitalism*, a cura di C. Crouch and W. Streeck. London: Sage. pp. 33-54.
- Streeck, W., e Trampusch C. (2005). "Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State". In *German Politics* 14 (2). pp. 174–95.

- Streeck, W. (2009). *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Tiraboschi, M. (2012). "Young Workers in Recessionary Times: a Caveat (to Continental Europe) to Reconstruct its Labour Law?". In *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, Vol. 1, No. 1-2.
- Triglia, C. (1992). *Sviluppo senza autonomia: Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.
- Tsebelis, G. (2003). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.
- Urban, H. J. (2012). "Crisis corporatism and trade union revitalisation in Europe". In *A triumph of failed ideas: European models of capitalism in the crisis*, a cura di S. Lehndorff. Brussels: ETUI. pp. 219-42.
- Zamagni, V. (2003). *Dalla periferia al centro: La seconda rinascita economica dell'Italia (1861–1990)*. Bologna: Il Mulino
- Ziblatt, D. (2002). "Recasting German Federalism?". In *Politische Vierteljahresschrift* 43 (4). pp. 624–52.