

L'attacco allo stato sociale in Germania: il caso notevole del Bürgergeld

Di Pierantonio Rumignani, PD Berlino e Brandeburgo

Si stanno moltiplicando, nel contesto politico tedesco, attacchi contro l'intero sistema previdenziale perché troppo generoso. In tali attacchi politici conservatori giungono a proporre una generale riduzione della spesa sociale per permettere, in particolare, maggiori investimenti. Ciò è anche una logica conseguenza del loro rifiuto di considerare una sospensione o una revisione della legge di freno all'indebitamento pubblico (Schuldenbremse) che è tra le più rigide e restrittive in circolazione. In tal senso, ad esempio, si è apertamente espresso Mathias Middelberg, vicepresidente della frazione dell'Unione al Bundestag durante il dibattito parlamentare sulla legge di bilancio lo scorso 30 gennaio ponendo apertamente e senza mezzi termini un'infausta e improvvida alternativa tra investimenti e spesa sociale.

Come ha recentemente osservato su *Die Zeit* Marcel Fratzscher, presidente del DIW: "Ormai solo di rado lo stato sociale viene considerato come parte integrante di una democrazia e di un'economia di mercato funzionanti. Al contrario, costi e organizzazione dello stato sociale vengono presentati come uno dei grandi problemi economici e politici del nostro tempo... e si prospettano riduzioni pesanti delle prestazioni sociali come l'unica soluzione per permettere gli investimenti necessari per il futuro della nostra economia." Non si può essere più d'accordo con queste parole alle quali l'autore aggiunge una constatazione importante: "Quasi tutti i fatti contraddicono tale narrativa." Il che implica anche che l'opposizione dei conservatori non si cura della statistica e dei dati economici mostrando di avere assorbito la lezione

trumpiana preferendo ai discorsi ragionati il gioco delle frasi ad effetto in un richiamo a istinti elementari degli elettori. In tale ottica il beneficiario della spesa sociale viene visto principalmente come un approfittatore che ruba risorse economiche alla società e costringe lo stato a imporre imposte esose – il mito discutibile della Germania dalle imposte e spesa sociale elevate nel confronto con altri paesi. Di ciò mi riprometto di parlare un'altra volta, sempre sulla base di fatti ed evidenze.

Per quanto riguarda il Bürgergeld è opportuno come prima cosa contestare la falsa affermazione secondo la quale chi lavora si trova economicamente svantaggiato rispetto a chi è senza occupazione e percepisce il sussidio. Ciò rappresenterebbe, secondo i sostenitori di tale tesi, un forte ostacolo all'integrazione del non occupato nel mondo del lavoro per la mancanza di un sufficiente stimolo economico nella ricerca di un'occupazione. Tra i vari esempi e in un coro a più voci, Casper Linnemann, segretario della CDU e responsabile di un recente programma del partito assai ritratto e presentato come grande novità, è giunto ad affermare circa un anno fa in televisione presso Maybrit Illner l'enormità secondo la quale chi prende il Bürgergeld arriva ad avere in tasca mensilmente fino a 800 euro netti più di chi è occupato a parità di situazione familiare. L'incauta iperbole di Linnemann si basava, per sua sfortuna, su calcoli errati di uno studio dell'IfW che dovette essere celermente ritirato dalla circolazione a pochi giorni dalla sua pubblicazione dopo che un'ondata di contestazioni aveva travolto gli autori.

Numeri corretti possono essere trovati sul sito del Portal Sozialpolitik, che è stato tra i principali affossatori dello studio dell'IfW, e qui sintetizzati in un confronto che copre in modo sufficientemente rappresentativo la complessa casistica assumendo una remunerazione della persona occupata a tempo pieno più bassa possibile sulla base del salario minimo (Mindestlohn).

2023	Single	Genitore single	Genitore single	Coppia	Coppia	Coppia
		1 figlio 14anni	2 figli 14anni		1 figlio 5anni	2 figli 5anni
BÜRGERGELD (Redd. di Citt.)						
Sussidio base - adulti	502	502	502	902	902	902
Sussidio genitore single		60	181			
Sostegno base - prole		420	840		318	840
Affitto	380	517	614	524	634	712
Riscaldamento	75	106	126	113	129	144
Fabbisogno economico	957	1.605	2.263	1.539	1.983	2.598
Anticipo d'urgenza		20	40		20	40
Reddito disponibile	957	1.625	2.303	1.539	2.003	2.638

2023	Single	Genitore single	Genitore single	Coppia	Coppia	Coppia
		1 figlio 14anni	2 figli 14anni		1 figlio 5anni	2 figli 5anni
MINDESTLOHN/Salario minimo (€12,00/h x 38h; un solo percettore)						
Salario lordo	1.980	1.980	1.980	1.980	1.980	1.980
Salario netto	1.453	1.540	1.540	1.574	1.581	1.581
Bürgergeld ("Aufstockung")		231		394		
Assegno familiare		20	500		250	500
Anticipo di sussistenza		338	676			
Assegno fam. supplementare		44	189		250	500
Sussidio per l'alloggio	42	176	231	-197	397	623
Reddito disponibile	1.495	2.349	3.136	1.771	2.478	3.204
Delta reddito	538	724	833	232	475	566
Delta%	56,2%	44,6%	36,2%	15,1%	23,7%	21,5%

Come si può facilmente constatare, anche nel caso in cui l'occupato sia remunerato ai minimi di mercato sulla base del Mindestlohn e una sola persona sia occupata nel caso di una coppia, il delta del reddito netto (detto "Lohnabstand") è chiaramente a favore della persona occupata. È importante osservare qui che nei casi in cui il delta risulta negativo (nella tabella: coppia senza prole e genitore single con un figlio) interviene il meccanismo compensatore del sussidio integrativo ("Aufstockung"), pure parte del Bürgergeld e inopinatamente trascurato nello studio non più disponibile dell'IfW, che si aggiunge al reddito da lavoro in modo da ristabilire una differenza positiva rispetto al reddito netto del percettore del Bürgergeld. Tale misura compensatrice fu introdotta con l'Hartz IV nel 2005, quando ancora non esisteva il salario minimo, al fine di assicurare che, in linea di principio, la differenza di reddito non sia negativa a sfavore dell'occupato.

È bene osservare che in generale gli istituti economici non seguono il parere dei politici dell'Unione su questo punto – così ad esempio Andreas Pichl, direttore presso l'istituto Ifo: „Quanto dicono alcuni politici secondo cui chi vive esclusivamente di prestazioni sociali riceve netto più di chi lavora con un basso salario è semplicemente falso.”

Rimane naturalmente aperto il quesito soggettivo se la differenza positiva dei redditi disponibili a favore dell'occupato non sia troppo ridotta e demotivante poiché “lavorare non conviene”. Mi limito qui a osservare che il quesito è assai mal posto se la diagnosi è che beneficiario del Bürgergeld è trattato troppo generosamente. Chiederei quindi a coloro che sostengono tale posizione per quale ragione non siano invece i salari stessi a essere bassi e sovente così bassi da trovarsi sotto il “livello minimo di vita rispettoso dell'individuo” (“menschenwürdiges Existenzminimum” che discende dall'art. 1 Grundgesetz – sentenza 05.09.2009 del Primo Senato, Corte Costituzionale) obbligando alla concessione di un introito compensativo sotto forma di Bürgergeld.

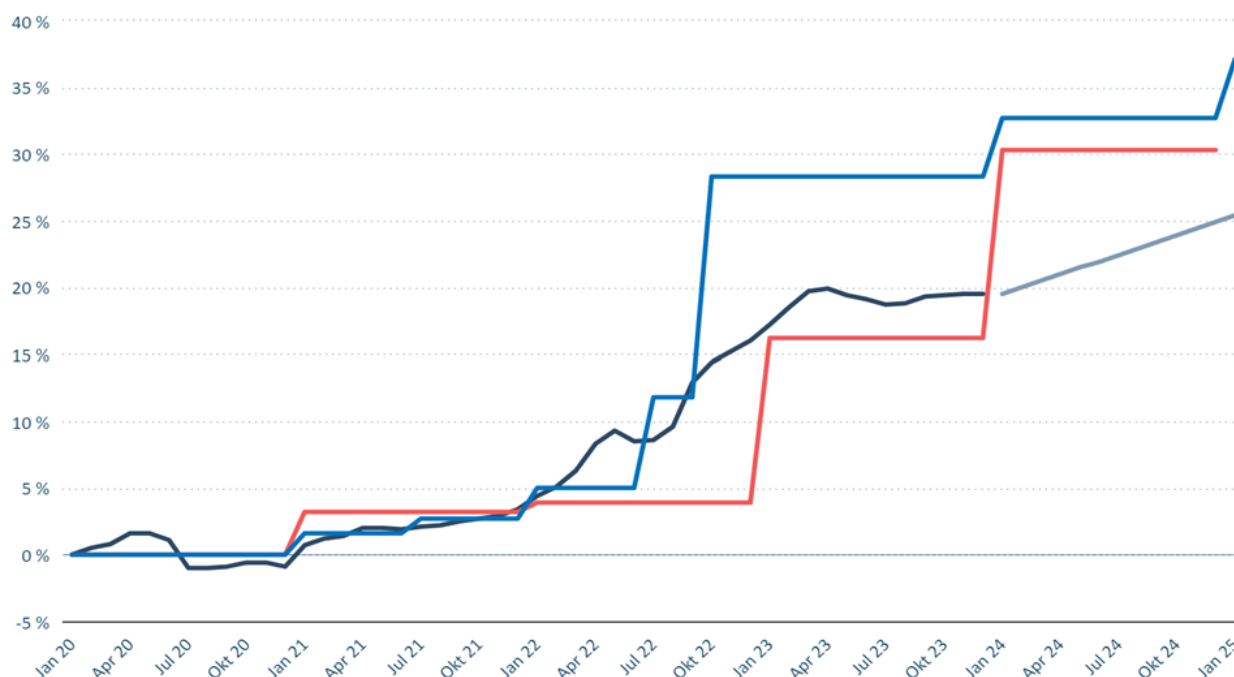
La discussione si è fatta ancora più accesa successivamente al forte aumento per il 2024 del sostegno base del Bürgergeld, +12% rispetto all'anno precedente. Molti contestano tale aumento in considerazione del notevole rallentamento in corso dell'inflazione e a fronte dell'aumento molto più contenuto del salario minimo (+3,4%). Tale ragionamento non tiene però conto del fatto che i due meccanismi di determinazione sono profondamente diversi. Il secondo meccanismo segue nell'adeguamento del salario minimo le raccomandazioni di una commissione di esperti che agisce sulla base dell'evoluzione attesa dell'economia, ovvero di una previsione, mentre il primo contempla un adeguamento a posteriori sulla base per il 70% di un paniere di beni rappresentativo del livello di vita dei percettori di Bürgergeld (che viene rivisto ogni cinque anni, l'ultima volta nel 2021) e per il 30% dell'incremento

dei salari. Il ritardo insito in questo meccanismo nel trasmettere le variazioni, positive o negative, dell'inflazione aveva causato nel 2022 una sensibile perdita di potere di acquisto per i percettori del Bürgergeld, come evidenziato nel grafico 2. Volendo quindi evitare il ripetersi di una situazione simile si è introdotto dal 2023 un secondo fattore nel calcolo dei sussidi al fine di accelerare la trasmissione della dinamica dei prezzi. Tale fattore aggiuntivo è basato sulla rilevazione dell'inflazione dell'ultimo trimestre disponibile nel momento della determinazione, ovvero nella seconda metà di ogni anno, del sussidio per l'anno a venire. Ciò ha tuttavia provocato per il 2024, in seguito a un'inversione del trend dell'inflazione nel corso del 2023, un eccesso nell'incremento dei sussidi, inversamente a quanto avvenuto, come detto sopra, nel 2022. È qui fondamentale ricordare che accelerazioni del sussidio oltre il livello calcolabile a posteriori sulla base di dati effettivi vengono compensate nel calcolo dell'anno successivo grazie a una neutralizzazione dell'eccesso dell'anno precedente. In tal senso le varie richieste di riduzione del sussidio avanzata dall'Unione (Merz era giunto a richiedere semplicemente un'assai problematica sospensione dell'aumento) trovano automaticamente risposta grazie al meccanismo di calcolo senza intervento esterno. Il caso opposto si verifica nel caso di un'accelerazione dell'inflazione.

Il seguente grafico mostra (fonte: H. Schäfer, C. Schröder, S. Seele: "Bürgergeld und Preisentwicklung", iW) come la dinamica del Bürgergeld nel periodo 2020-2024 sia rimasta in modo continuativo inferiore a quella dei prezzi del paniere con la sola eccezione notevole dell'anno in corso che, come detto sopra, troverà correzione in futuro con la conseguenza che non si attendono al momento aumenti del Bürgergeld per l'anno prossimo. Non sembra pertanto realistico e consigliabile, come raccomanda anche l'iW, di procedere a interventi ad hoc sotto la pressione degli eventi. Consigliabile è invece procedere a una revisione del meccanismo di calcolo a ulteriore riduzione

della sua inerzia tuttora eccessiva che può favorire (nel caso di riduzione dell'inflazione dopo l'aggiornamento dei sussidi, come nel caso attuale) o sfavorire (nel caso contrario di aumento dell'inflazione) i beneficiari a seconda della situazione.

GRAFICO 1 – Andamento cumulato degli aumenti del Mindestlohn e del Bürgergeld (caso della persona single), 2020-2024

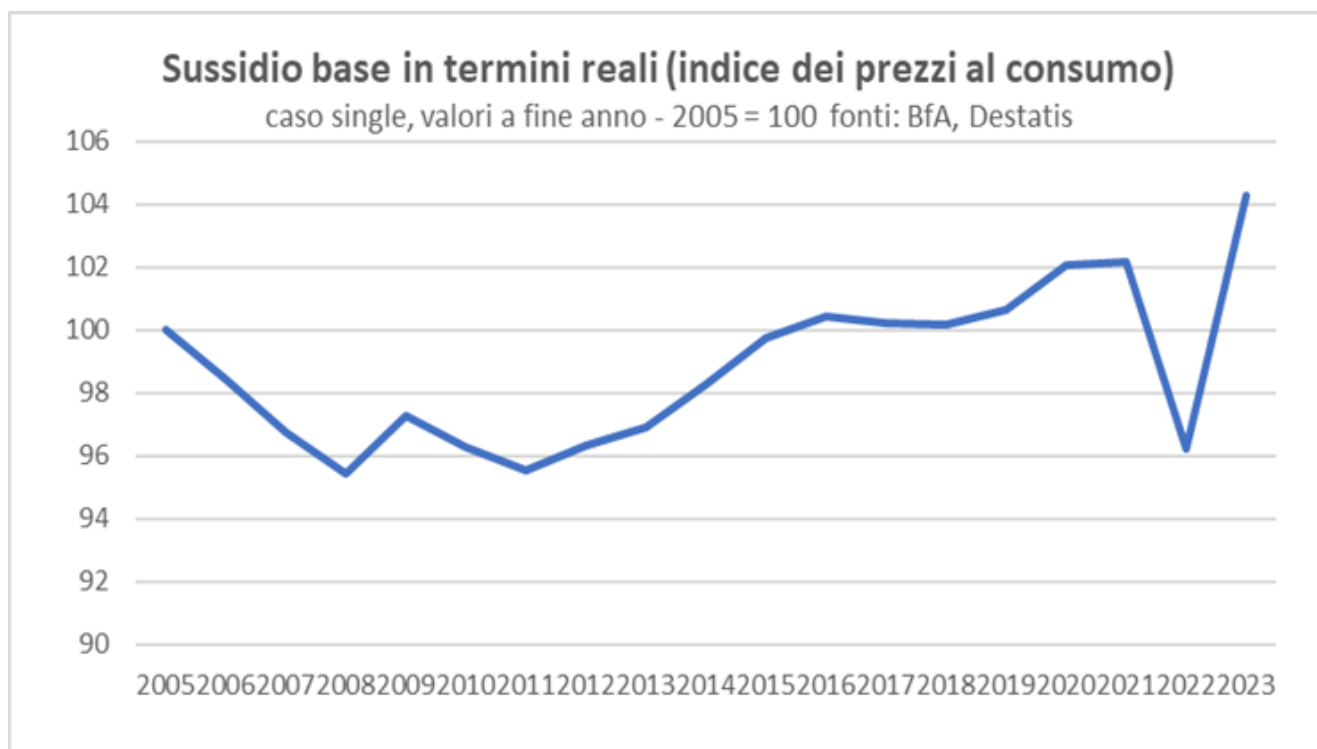


Linea **rossa**: Bürgergeld, single; linea **blu**: Mindestlohn; linea **continua**: indice prezzi paniere Bürgergeld

Per procedere a una valutazione economica del Bürgergeld è però bene analizzare come i sussidi si siano sviluppati nel tempo a partire dall'introduzione di Hartz IV nel 2005, a cui si è sostituito il Bürgergeld dall'inizio del 2023, ricordando che il paniere di beni di consumo e di servizi del Bürgergeld è stato determinato tenendo come riferimento la situazione di rischio povertà fissato a due terzi del reddito disponibile mediano. L'andamento del sussidio base calcolato in termini reali utilizzando per semplicità l'indice dei prezzi al consumo (grafico 2) mostra che il suo percettore non abbia sostanzialmente partecipato all'aumento di benessere della popolazione tedesca. L'Indice raggiunge un valore di solo

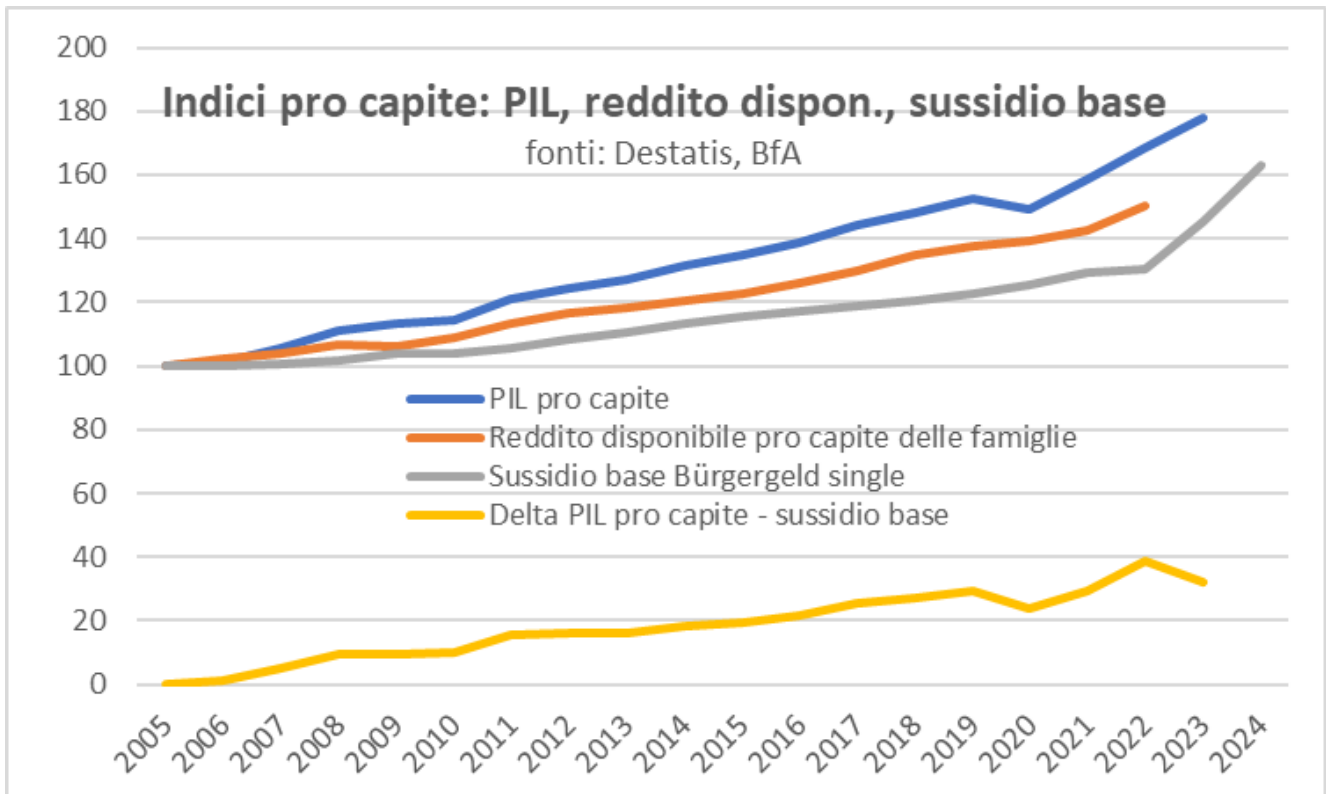
+4,3% in termini reali alla fine del 2023 rispetto all'inizio del periodo. Il 2024 mostrerà a dicembre un insolito balzo verso l'alto che verrà riassorbito successivamente, come spiegato sopra.

GRAFICO 2



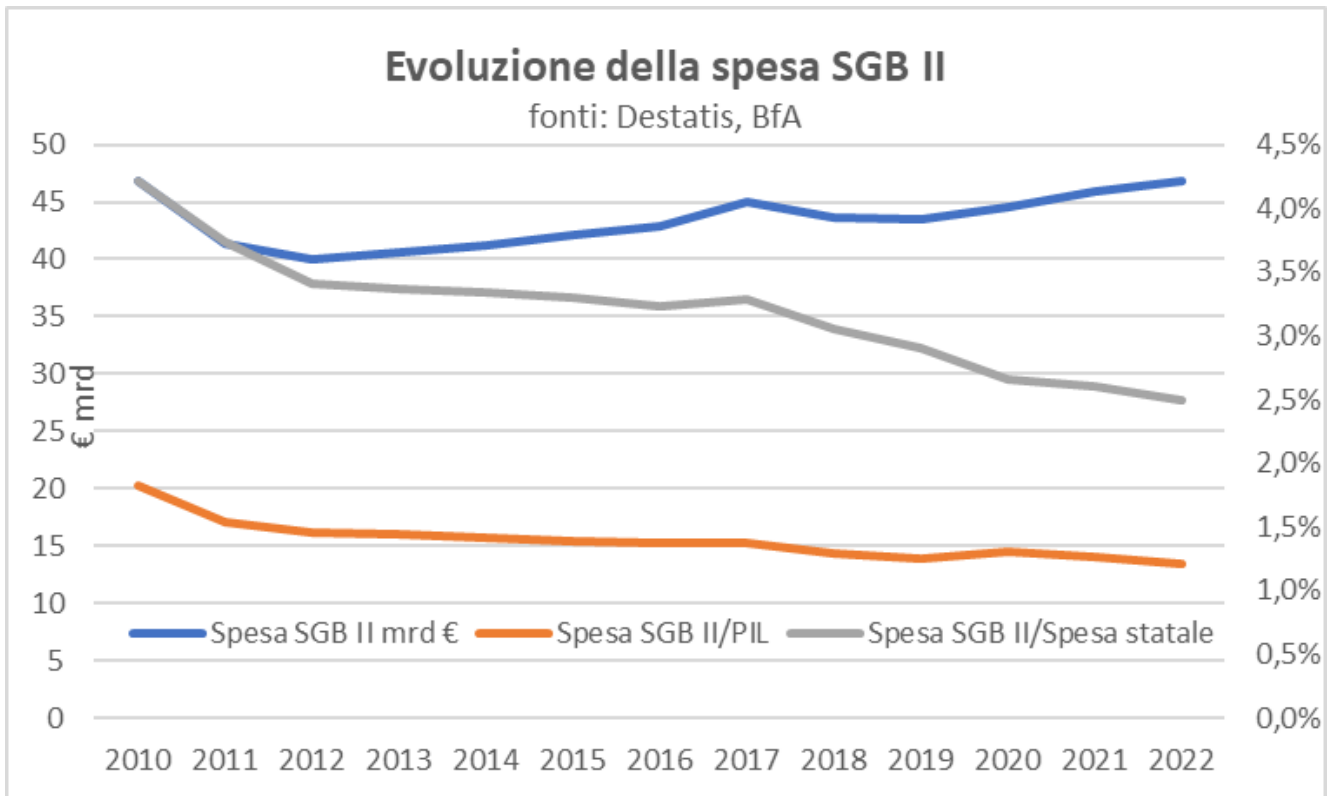
Il seguente grafico evidenzia come la dinamica del Bürgergeld sia rimasta sostanzialmente al di sotto di quella ben superiore del prodotto lordo e del reddito disponibile, entrambi pro capite. La differenza tra l'indice del PIL pro capite e quello del sussidio base (linea gialla) raggiunse il valore massimo nel 2022 con un notevole +40% rispetto all'inizio del periodo.

GRAFICO 3



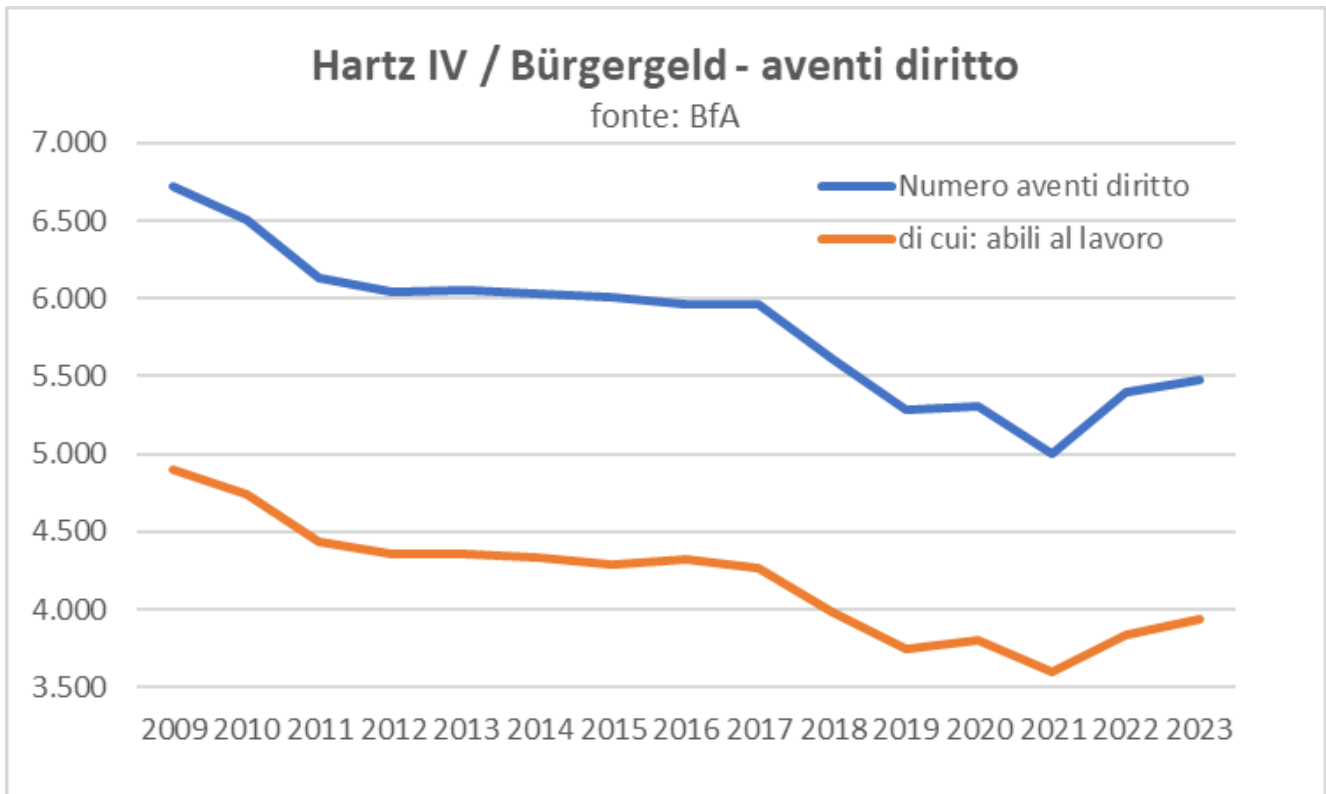
L'andamento del carico per l'erario dal momento dell'introduzione di Hartz IV a oggi evidenzia, grazie a una sostanziale riduzione degli aventi diritto fino al 2021 e alla crescita più veloce del PIL rispetto al Bürgergeld come detto sopra, una progressiva riduzione dell'impatto percentuale della spesa imputabile al SGB II (Codice di sicurezza sociale, libro II) sul bilancio statale. Tale spesa include, oltre al Bürgergeld in senso stretto (precedentemente: Hartz IV), i costi per le misure di politica attiva del lavoro associate e quelli della relativa amministrazione. È importante notare come i rapporti rispetto sia al PIL sia alla spesa pubblica totale mostrino un trend alla riduzione per tutto il periodo di riferimento malgrado gli aumenti in valore assoluto a partire dal 2012, da € 40,0 mrd a € 46,8 mrd con un incremento medio annuo dell'1,4% solamente. Si comprende facilmente come i politici dell'Unione amino fare riferimento nei loro discorsi ai valori assoluti della spesa tacendo sul quadro d'insieme che contraddice la loro argomentazione contro un costo ritenuto proibitivo del Bürgergeld.

GRAFICO 4



Il grafico seguente mostra infine come il recente aumento degli aventi diritto al Bürgergeld, dopo un periodo di continua riduzione, sia relativamente modesto evidenziando alla fine dell'anno scorso un livello non superiore a quello prepandemico e quindi assolutamente non tale da giustificare gli allarmi lanciati da molte parti.

GRAFICO 5



La logica delle argomentazioni dell'Unione mostra ancora di più la corda se si considera che il recente incremento degli aventi diritto dal 2021 deriva fundamentalmente dall'afflusso di migranti dall'Ucraina (0,7 milioni di aventi diritto ucraini al Bürgergeld nell'ottobre 2023 su un totale di 5,5 milioni circa) – un afflusso che in realtà con l'aiuto della perfida Russia minaccia di apportare all'economia tedesca almeno parte di quei lavoratori di cui ha sempre più bisogno e la cui ritardata integrazione è in buona parte da ricondurre alla scelta del governo di dare priorità all'apprendimento della lingua rispetto all'avvio nel mondo del lavoro, differentemente da quanto deciso in altri paesi europei. Come sappiamo il governo tedesco ha recentemente corretto in modo opportuno la sua decisione.

Sulla base delle informazioni di cui sopra è difficile comprendere la richiesta portata avanti in particolare da Caspar Linnemann di abrogare ("abschaffen") il sistema attuale del Bürgergeld – soprattutto se si considera che i rappresentanti stessi dell'Unione hanno elogiato apertamente in un passato non tanto remoto l'introduzione di Hartz IV, di cui il Bürgergeld rappresenta un'evoluzione. Il modo estremo

con cui Linnemann e altri avanzano la loro richiesta sorprende ancora di più se si considera che l'Unione votò compatta con un solo voto contrario a favore della legge istitutrice del Bürgergeld il 25 novembre del 2022. Il fatto che l'Unione abbia appoggiato fra l'altro, durante il percorso della legge, il meccanismo di calcolo in seno alla Commissione di conciliazione parlamentare (Vermittlungsausschuss) è un ulteriore dettaglio significativo (vedi ad es. Tagesschau, 8 settembre 2023).

È interessante notare che in assenza di proposte concrete da parte dell'Unione riguardo all'introduzione di un nuovo sistema in luogo del Bürgergeld a parte puntate miranti a restringere flessibilità nel rifiuto di offerte di lavoro o a una riduzione degli aventi diritto, soprattutto con riguardo ad altre nazionalità, la linea di fuga dell'Unione contempla in vario modo una spinta diretta a un maggiore impiego dei senza lavoro e a modifiche dell'imposizione fiscale a favore dei già occupati con il fine di accrescere l'attrattività dell'occupazione – ciò ad esempio attraverso l'esenzione di determinate prestazioni come quelle in giorni festivi o gli straordinari. È un dato di fatto, fra l'altro, a spiegare le giravolte dell'Unione, che riduzioni sistematiche del Bürgergeld sono difficilmente immaginabili anche solo per il più che probabile conflitto con le disposizioni del Grundgesetz cui si accenna sopra.

Esemplare per l'indeterminatezza di molti degli interventi dei rappresentanti dell'Unione è quello di Mathias Middelberg, vicepresidente della frazione democristiana al Bundestag e particolarmente impegnato nelle questioni che riguardano la tematica delle finanze dello stato, durante un'intervista concessa lo scorso 18 gennaio a *Cicero* e di cui riprendo integralmente una risposta:

“Domanda: Dove vedrebbe risparmi con il fine di alleggerire il carico sui cittadini tedeschi?

Risposta: Risparmi sul Bürgergeld e dal tema asilo. La spesa

legata al Bürgergeld che è la posizione di bilancio che più velocemente cresce non viene quasi toccata attualmente. Nel frattempo 44 miliardi di euro vengono spesi ogni anno per il Bürgergeld, un euro su dieci nel bilancio pubblico. Qui si deve girare la barra in modo deciso. Non si tratta di togliere qualcosa alle persone più povere ma di portare più gente nel mondo del lavoro.

Quattro milioni di beneficiari del Bürgergeld sono abili al lavoro e potrebbero lavorare. Se riuscissimo ad avviare al lavoro anche soltanto un milione di queste persone che sono in linea di principio abili al lavoro riusciremmo a generare tra Bürgergeld risparmiato e maggiori introiti fiscali e previdenziali fino a trenta miliardi circa di euro per le casse dello Stato.”

Middelberg viene da molti ritenuto un ottimista in merito al potenziale di impiego degli aventi diritto al Bürgergeld. Non solo la Germania è riuscita a incrementare il tasso di occupazione dal 2010 dal 69,7% al 77,4% nel 2023 figurando oggi tra i primi della classe ma gli stessi numeri del Bürgergeld non farebbero intravedere il potenziale che Middelberg scorge. Secondo calcoli del DIW solo 1,7 milioni di persone circa, un numero assai inferiore a quello immaginato dall'esponente della CDU, sono in linea di principio potenzialmente a disposizione per un'assunzione di qualche tipo, previa riqualifica o meno.

Da ultimo è importante rilevare quanto possano essere diverse le concezioni per una sicurezza sociale di base (“Grundsicherung”). Mentre l'introduzione del Bürgergeld ha avuto come fine principale quello di mettere in maggiore risalto rispetto ad Hartz IV la funzione di riqualifica e ricollocazione del non occupato (ad esempio attraverso l'abolizione del Vermittlungsvorrang che obbligava all'interruzione del processo di riqualifica in caso di un'opportunità di lavoro per quanto limitata nel tempo) l'Unione vede in esso, così come la Presidente del Consiglio

italiana, uno strumento di aiuto per persone impedito nell'esercizio di un lavoro. Come Carsten Linnemann ha detto non molto tempo fa alla Süddeutsche: "Lo stato sociale deve essere presente per le persone che sono realmente bisognose, che non possono lavorare... In futuro ognuno che può lavorare e riceve sussidi dovrà accettare un'offerta di lavoro entro i sei mesi o lavorare in volontariato." Inoltre: "Chi non vuole lavorare non lo deve fare – ma non può poi attendersi che la comunità assuma i suoi costi." È significativo e sintomatico che i temi, fra i tanti trascurati, di una maggiore efficienza dei Job-Centers tedeschi e dei processi di riqualifica non vengano affrontati in molti dei discorsi che sentiamo.

Non si può che ripetere la considerazione di Marcel Fratzscher: "Quasi tutti i fatti contraddicono tale narrativa" (dei partiti conservatori).

03.03.2024