

Hartz IV, il sistema delle sanzioni e ciò che il Bundesverfassungsgericht (non) ha detto

di Sonja Haberl

Abstract: The Hartz IV system, benefit sanctions and what the German Federal Constitutional Court did (not) mean to say. - On 5 November 2019 the German Federal Constitutional Court rendered its long-awaited decision on the constitutionality of welfare sanctions in the framework of the German unemployment II welfare benefit system (better known as Hartz IV). Under the current rules, Hartz IV recipients can see their payments reduced by 30%, 60% or even cut completely, if a job centre adviser deems they have failed to “cooperate”. In its landmark judgement the Court ruled that this sanction scheme is partly unconstitutional as it does not comply with the protection of the right to a minimum standard of living. Given that the necessary legislative amendments have not yet been enacted, job centres in Germany are currently called upon to impose sanctions according to the transitional provisions set out by the Constitutional Court.

Keywords: human dignity; social state principle; minimum standard of living; welfare sanctions; proportionality test.

4583

1. Cenni introduttivi

È passato poco più di un anno da quando la Corte costituzionale federale tedesca ha pronunciato la tanto attesa sentenza¹ in merito alla (altrettanto discussa) legittimità delle misure sanzionatorie previste da «Hartz IV», ovvero l'ultima delle quattro leggi realizzate sulla base delle cc.dd. riforme Hartz². Tali leggi rappresentano, com'è noto, una parte centrale di “Agenda 2010”, un pacchetto di riforme tra i più ampi del periodo del secondo dopoguerra tedesco e finalizzato a introdurre «nuove condizioni quadro per una maggiore crescita e occupazione», con l'obiettivo di «riportare la Germania in cima allo sviluppo economico e sociale in Europa»: furono queste le parole dell'ex-Cancelliere Gerhard Schröder nel giorno in cui, il 21 gennaio 2003, l'Unione Europea decise di avviare una procedura di infrazione per disavanzo eccessivo contro la Germania, la quale negli anni precedenti aveva più volte sfiorato i «paletti» del Patto europeo di stabilità e

¹ BVerfG, sentenza del 5 novembre 2019, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2019, 3703 ss.

² La denominazione ufficiale delle quattro leggi Hartz (I, II, III e IV) è *Vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Il loro nome “comune” si deve al presidente della Commissione di riforma Peter Hartz, membro della SPD e fino al 2005 dirigente della Volkswagen.

crescita, registrando un disavanzo superiore al 3% del prodotto interno lordo, fino ad arrivare, nel 2002, al 3,7%³.

Mentre le prime tre leggi Hartz⁴ predispongono interventi, innanzitutto, sul piano organizzativo-istituzionale di alcuni degli organismi coinvolti, oltre ad introdurre un ampliamento dei rapporti di lavoro marginali⁵, la legge Hartz IV, entrata in vigore il primo gennaio 2005, prevede delle modifiche di gran lunga più articolate e complesse.

Così, ad esempio, viene ridotta di 20 mesi la corresponsione dell'indennità di disoccupazione, ora chiamata *Arbeitslosengeld I* e concessa, in linea di principio, per un massimo di 12 rispetto ai 32 mesi precedenti⁶. Si è poi proceduto all'accorpamento del sussidio di disoccupazione (la *Arbeitslosenhilfe*, che veniva accordata senza limiti di tempo, pur essendo condizionata alla circostanza che il richiedente fosse ritenuto «indigente») con il sussidio sociale (la *Sozialhilfe*, calcolata in funzione di un livello minimo che potesse garantire «una vita corrispondente alla dignità umana» ed attribuita a tutti coloro che non avevano diritto né all'*Arbeitslosengeld* né all'*Arbeitslosenhilfe*), il tutto all'interno del c.d. *Arbeitslosengeld II* (assegno minimo di sussistenza).

E mentre è stato mantenuto il carattere previdenziale dell'*Arbeitslosengeld I*, ora come allora tarato sull'entità dell'ultimo stipendio percepito, l'*Arbeitslosengeld II* è stato sganciato da un eventuale reddito poi venuto meno, per essere parametrato sulla valutazione del c.d. *Regelbedarf*: ossia, in ragione delle «esigenze normali», valutate su basi statistiche, considerando la composizione e le caratteristiche del nucleo familiare coinvolto, nonché la sussistenza di mezzi di cui si ha eventualmente disponibilità⁷. Ciò significa che, da un lato, non si tiene conto del fatto che il disoccupato abbia lavorato in precedenza e per quanto tempo e che, dall'altro lato, trovano applicazione regole ben precise in riferimento alla situazione economico-patrimoniale del richiedente, il quale, prima di poter beneficiare dell'*Arbeitslosengeld II*, è tenuto a «consumare» un'eventuale patrimonio già esistente⁸.

³ Tale procedura fu poi sospesa esattamente quattro mesi dopo; per dettagli in merito alla nascita di “Agenda 2010” e delle leggi ad essa riconducibili cfr. S. Haberl, *Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito nei sistemi tedesco e austriaco*, in DPCE 2/2019, 534 ss.

⁴ Cfr. *Erstes, Zweites und Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* rispettivamente del 23 dicembre 2002 (Hartz I e II) e del 23 dicembre 2003 (Hartz III).

⁵ In particolare vengono introdotte nuove regole in merito al lavoro interinale (legge Hartz I); si istituiscono i centri per l'impiego (*Jobcenter*), si dispongono delle sovvenzioni per l'autoimprenditorialità e viene incentivato il ricorso ai cosiddetti *mini job* e *midi job* (legge Hartz II); ed infine si procede alla riorganizzazione, sulla base della legge Hartz III, dell'Ente federale per il lavoro (*Bundesanstalt für Arbeit*), ora ridenominato Agenzia federale per il lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*).

⁶ Con una deroga per gli *over 55* (massimo 18 mesi) e gli *over 58* (massimo 24 mesi).

⁷ Il *Regelbedarf* per un soggetto non coniugato/privo di *partner* è di 434 Euro mensili, mentre dall'1 gennaio 2021 sarà di 446 Euro mensili.

⁸ Ciò a meno che il patrimonio in questione non rientri nel c.d. *Schonvermögen* (e cioè in quella parte del patrimonio che è «fatto salvo», e che non deve quindi incidere sul calcolo del beneficio sociale).

2. Dal *welfare* al *workfare*: le misure di reinserimento professionale e il sistema delle sanzioni

Sempre con riferimento alla legge Hartz IV, ciò che più da vicino interessa il presente lavoro riguarda il sistema di incentivi e sanzioni – fin da subito piuttosto criticato – previsti a carico del disoccupato. Quest’ultimo, infatti, stipulando un vero e proprio contratto con il *Jobcenter*, nel quale sono fissate le misure necessarie per il reinserimento professionale, è tenuto a dimostrare una seria volontà nel cercare un lavoro e non può rifiutare l’offerta di un c.d. *zumutbare Arbeit* (lavoro che sia «ragionevole») o misure di inserimento, pena la riduzione dell’*Arbeitslosengeld II*, fino all’interruzione del versamento. Va specificato, a tal proposito, che il legislatore ritiene ragionevole «qualsiasi lavoro», ad eccezione dei casi in cui (i) la persona non sia «fisicamente o psicologicamente in grado di esercitarlo», (ii) l’impiego dal punto di vista fisico «è tale da mettere a rischio l’esercizio futuro della professione finora svolta», o da ultimo che (iii) la soluzione lavorativa proposta sia «in conflitto con gli obblighi assistenziali di eventuali figli a carico» (di solito fino al terzo anno di età), o «di altri membri della famiglia bisognosi di assistenza» (par. 10 co. 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II). Ma soprattutto sono considerati ragionevoli anche quei lavori «che non corrispondono alla formazione professionale o all’attività professionale precedentemente svolta», o che siano da ritenersi «inferiori rispetto alla qualificazione professionale» del disoccupato. Rientrano infine nei lavori “ragionevoli” anche quelli che presentano «condizioni di lavoro più sfavorevoli rispetto a quelle precedenti» o che comportano, per quanto riguarda la raggiungibilità del posto di lavoro, «un maggiore dispendio di tempo rispetto a quello impiegato nel corso dell’ultima occupazione» (par. 10 co. 2 SGB II).

In altri termini, si tratta di un impianto basato sulla strategia del *fördern* e *fordern*, ovvero del «sostenere e pretendere» (parr. 1 e 2 SGB II): il disoccupato ha diritto all’*Arbeitslosengeld II*, ma al contempo viene «incentivato» - *rectius*: costretto – ad accettare praticamente qualsivoglia offerta. Il reinserimento professionale dell’assistito rappresenta infatti lo scopo principale delle prestazioni in questione, tramutando in modo piuttosto emblematico il *welfare* (*State*) in *workfare* (*State*) – con una politica sociale subordinata all’obiettivo della competitività e flessibilità del mercato del lavoro – ed il sistema occupazionale *attivo* in uno *attivante*⁹.

Non di rado l’assistito accetta, quindi, lavori di bassa qualità in rapporto al grado d’istruzione, o comunque lavori meno vantaggiosi rispetto all’occupazione

⁹ Per approfondimenti in merito alle attuali politiche attive del lavoro (non solo in Germania), con una panoramica su molteplici ordinamenti nazionali, cfr. la sezione monografica a cura di A. Somma, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: il mito del reddito di cittadinanza e le realtà delle condizionalità*, in DPCE 2/2019. Nella dottrina tedesca v. ad es. H. Heinelt, *Arbeitsmarktpolitik - von “versorgenden” wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur “aktivierenden” Beschäftigungsförderung*, in A. Gohr, M. Seeleib-Kaiser (eds.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden, 2003, 125 ss. K. Mohr, *Von „Welfare to Workfare“? Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik*, in C. Bogedan, S. Bothfeld, W. Sesselmeier (eds.), *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*, Wiesbaden, 2009, 49 ss.

precedente, ciò pur di non vedersi esposto a misure sanzionatorie le quali possono sfociare, come accennato, anche in una completa interruzione del versamento. Più precisamente, in caso di una prima violazione degli obblighi di «collaborazione» (tra cui rientra, oltre al rifiuto di un lavoro «ragionevole», o di misure di inserimento, ad esempio anche il rifiuto di fornire le prove necessarie comprovanti i «propri sforzi di ricerca attiva» - *Eigenbemühungen* - del lavoro¹⁰) è prevista una riduzione nella misura del 30%, del 60% in caso di seconda violazione, fino ad arrivare alla eliminazione *in toto* del beneficio in caso di terza violazione (cfr. par. 31 lett. a) SGB II); l'interruzione permane per una durata prefissata di tre mesi (par. 31 lett. b) SGB II), e per quanto riguarda le persone *under-25* il sistema delle sanzioni è ancora più severo: con una prima violazione degli obblighi il *Jobcenter* si limita «a farsi carico» unicamente delle spese per l'abitazione e il riscaldamento, mentre già la seconda violazione comporta la cancellazione completa del beneficio (cfr. parr. 3 e 31 SGB II).

Non sorprende, allora, che un sistema sanzionatorio di tale entità, descritto come emblematico per «l'introduzione di elementi penali nel diritto sociale»¹¹, sia stato esposto, fin dalla sua introduzione, a critiche severe ed accusato di essere rappresentativo di una «pedagogia nera contro gli adulti» che trascura il disoccupato nelle sue inclinazioni, che lo «corregge e condiziona continuamente» e che lo tratta da «bambino», da «educando», da «colpevole» e «fallito»¹². Come è altrettanto poco sorprendente che prima o poi il *Bundesverfassungsgericht* sarebbe stato chiamato a prendere posizione in merito alla legittimità di tale sistema, specialmente in ordine alle pesanti riduzioni per violazione degli obblighi a cui abbiamo sopra accennato, potenzialmente capaci di comportare una menomazione della dignità umana (art. 1 GG), del diritto alla vita e all'integrità fisica (art. 2 GG), oltre che della libertà di professione (art. 12 GG).

All'indomani dell'attesa sentenza del giudice costituzionale di cui si dirà a breve, alcuni commentatori – in Germania ma anche altrove – hanno sostenuto che Hartz IV, dopo l'intervento del *Bundesverfassungsgericht*, era stato oramai tramutato in un «reddito di base incondizionato»¹³ e che i tedeschi avevano appena

¹⁰ Per l'elenco completo dei diversi obblighi di «collaborazione» v. par. 31 SGB II.

¹¹ Cfr. H. Prantl, *Sozial schwach*, in *Süddeutsche Zeitung* del 8 novembre 2019, reperibile al sito www.sueddeutsche.de/politik/hartz-iv-urteil-prantl-meinung-1.4673395, il quale descrive Hartz IV come «la più grande *débâcle* nella storia della SPD».

¹² Il concetto della pedagogia «nera» ovvero «velenosa» è stato coniato dalla sociologa tedesca Katharina Rutschky (1941-2010), che nel 1977 pubblica il libro *Schwarze Pädagogik, Quellen zur Naturgeschichte der bürgerlichen Erziehung*. L'opera raccoglie una serie di teorie pedagogiche diffuse in Germania e basate sui metodi pedagogici proposti da D.G.M. Schreber (1808-1861), medico e pedagogo, che con il fine di rendere i bambini ubbidienti e «sottomessi» all'adulto aveva elaborato un complesso sistema educativo finalizzato a portare ad «una società con una razza migliore».

¹³ Così il commento di Heinrich Alt, *ex* presidente (*Vorstand*) dell'Agenzia federale per il lavoro, cfr. le informazioni riportate al sito www.labournet.de/politik/erwerbslos/hartz4/sperrren/sanktionsaufschub-den-jobcenternach-dem-urteil-zu-hartz-iv-sanktionen-bittet-das-arbeitsministerium-um-vollzugsstopp-neuer-sanktionen/.

ottenuto «un reddito di base e nessuno se ne è accorto»¹⁴.

Che posizioni simili siano errate è comprovato dalla stessa definizione del c.d. *bedingungsloses Grundeinkommen*: infatti, il reddito di base incondizionato, per dirla con le parole di v. Parijs e Vanderborght, «è un diritto strettamente individuale, indipendente dalla composizione del nucleo familiare; è universale, non vincolato a una verifica della condizione economica; ed è libero da obblighi da assolvere, cioè da prestazioni lavorative o dalla dimostrazione della disponibilità al lavoro»¹⁵. Hartz IV *privo di sanzioni* è quindi ben lungi dall'essere un reddito di base *incondizionato*, in quanto il primo è – e rimane – condizionato da vari fattori, *in primis* l'indigenza ovvero lo stato di bisogno, mentre il secondo prescinde, tra le altre cose, dai vari presupposti ed obblighi di cui abbiamo già detto relativamente all'*Arbeitslosengeld II*¹⁶.

Va precisato, per completezza, che è parzialmente diverso il sistema di penalizzazioni previsto nel quadro del *Arbeitslosengeld I*, ove invece si tiene conto della formazione professionale specifica del disoccupato ed è prevista una sospensione della sua corresponsione per una durata compresa fra un minimo di una e un massimo di dodici settimane (cosiddetto *Sperrzeit*) e nelle sole ipotesi in cui al lavoratore sia imputabile un comportamento «avverso in termini assicurativi» (*versicherungswidriges Verhalten*, cfr. par. 159 SGB III). In quest'ultima fattispecie rientrano, ad esempio, le dimissioni volontarie decise dal lavoratore o una cessazione del rapporto di lavoro dovuta ad un suo comportamento doloso o gravemente negligente. Sono peraltro ricomprese anche le ipotesi in cui non venga fornita sufficiente prova circa gli sforzi di ricerca attiva del lavoro, nonché i casi in cui si rifiutino misure di inserimento o di formazione professionale, oppure ancora un lavoro proposto da parte dell'Agenzia del lavoro (par. 159 co. 1 SGB III).

3. L'eccezione conferma la regola: il *Bundesverfassungsgericht* sulla (il)legittimità delle misure sanzionatorie

La sentenza oggetto delle presenti riflessioni è stata pronunciata il 5 novembre 2019 e ha riguardato il caso di un magazziniere disoccupato di Erfurt (Turingia), sanzionato dal *Jobcenter* per i ripetuti rifiuti delle offerte di lavoro propostegli: oltre a non aver accettato un impiego come magazziniere nell'ambito delle spedizioni *online*, motivando tale rifiuto con il fatto che «avrebbe preferito lavorare nell'ambito delle vendite», aveva poi negato anche una proposta di occupazione

¹⁴ Così l'articolo riportato sul sito web del *Basic Income Network*, disponibile al link www.bin-italia.org/la-germania-ha-appena-ottenuto-un-reddito-di-base-e-nessuno-se-ne-e-accorto/.

¹⁵ P. van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito minimo universale. Una proposta radicale*, Bologna 2017, 18.

¹⁶ Diversamente P. Kobler, portavoce della FDP, secondo cui «una completa rinuncia alle sanzioni equivale ad un reddito di base incondizionato per vie traverse» («*Ein gänzlicher Verzicht auf Sanktionen wäre das bedingungslose Grundeinkommen durch die Hintertür*»), cfr. le informazioni riportate nell'articolo del 5 novembre 2020 dal titolo *Noch kein Gesetz zu Hartz IV Sanktionen*, in Legal Tribune Online, reperibile al sito www.lto.de/recht/nachrichten/n/ein-jahr-nach-bverfg-urteil-sanktionen-hartz-4-gesetzgebung/.

avente ad oggetto proprio le suddette mansioni nell'ambito del settore vendite. Per via del ripetuto mancato rispetto degli obblighi previsti dalle già richiamate disposizioni legislative, il *Jobcenter*, dopo una decurtazione del 30%, aveva quindi proceduto ad una riduzione dell'assegno base nella misura del 60%.

A fronte delle sanzioni ricevute, il beneficiario aveva, dunque, il Tribunale sociale di Gotha¹⁷, il quale, ritenendo che la riduzione applicata dal *Jobcenter* potesse non essere compatibile con il Grundgesetz, decideva di rivolgersi alla Corte costituzionale, chiamandola in causa per un controllo di costituzionalità in via incidentale (*konkrete Normenkontrolle*, art. 100 co. 1 GG).

Anche sulla scorta di quanto osservato poco sopra in merito al concetto di «reddito di base incondizionato»¹⁸, e in considerazione dei potenziali fraintendimenti, la (complessa) sentenza del novembre 2019 richiede un'analisi approfondita al fine di meglio chiarire, da un lato, cosa la Corte abbia esattamente disposto e, dall'altro, quali possano essere le implicazioni dell'intervento del giudice delle leggi.

È ben noto che il *Bundesverfassungsgericht* da tempo ritiene che l'esistenza di un minimo esistenziale (*Existenzminimum*) sia radicata negli artt. 1 co. 1 (dignità umana) e 20 co. 1 GG (principio dello Stato sociale)¹⁹. È una posizione altrettanto consolidata della Corte quella secondo cui la dignità «spetta a tutti, è infungibile», e «non potrà mai andare perduta», nemmeno «a causa di un comportamento apparentemente “indegno” (“*unwürdig*”)»²⁰. Intendere il minimo esistenziale nel senso di un minimo vitale *dignitoso* significa non poter ridurre l'uomo «alla mera sopravvivenza fisica» ma dover garantire anche «la sua partecipazione sociale quale membro della società»²¹. È quindi inammissibile stabilire «gerarchizzazioni» dei diversi bisogni²², ovvero scindere la garanzia radicata negli artt. 1 co. 1 e 20 co. 1 GG in un “nucleo centrale” (*Kernbereich*) dell'esistenza fisica da un lato, e in una “parte periferica” (*Randbereich*) dell'esistenza sociale dall'altro, così come non sarebbe compatibile «con il precetto non relativizzabile dell'inviolabilità della dignità umana» una qualsivoglia misura (politica, economica, sociale) che attribuisca «meno di ciò che il legislatore ha stabilito come minimo», motivando tale “minor” garanzia con la giustificazione per cui quella stessa misura assicura comunque la (sola e mera) sopravvivenza fisica/vitale²³.

¹⁷ In Germania, il sistema giudiziario è ripartito tra cinque giurisdizioni (quella ordinaria, amministrativa, del lavoro, finanziaria e sociale), e le questioni inerenti al sistema di Hartz IV sono di competenza dei cc.dd. *Sozialgerichte*.

¹⁸ Cfr. par. 2, testo intorno alle note 13 ss.

¹⁹ V. solo BVerfG, sentenza del 18 giugno 1975, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 40, 121 ss. e, molto chiaramente, la prima sentenza in riferimento al sistema di Hartz IV: BVerfG, sentenza del 9 febbraio 2010, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 125, 175 ss.

²⁰ BVerfG, sentenza del 20 ottobre 1992, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 87, 209 ss.

²¹ BVerfG, sentenza del 18 luglio 2012, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 132, 134 ss.

²² BVerfG, sentenza del 9 febbraio 2010, cit.

²³ Così la Corte costituzionale nella sentenza qui in analisi (BVerfG, sentenza del 5 novembre 2019, cit.)

Queste tappe essenziali e punti cardine della giurisprudenza del giudice delle leggi vengono ripercorsi dalla Corte anche nella causa in esame: causa nell'ambito della quale i giudici sono stati chiamati a rispondere all'interrogativo – per dirla in breve – se esista o meno un obbligo dello Stato di garantire un minimo vitale dignitoso *anche del tutto indipendentemente* dall'eventuale possibilità del singolo di superare, attraverso il reinserimento nel lavoro, il proprio stato di bisogno e di provvedere in modo autonomo alla propria esistenza. Ovvero, e come suggerito da qualcuno in dottrina: il diritto ad un'esistenza dignitosa spetta a tutte le persone o solo a chi si adegua al principio del “sostenere e pretendere”?²⁴

Al fine di motivare la propria risposta, la Corte non esita a ribadire come la dignità umana debba essere garantita senza alcun riguardo a qualità, stato sociale e prestazioni, perché spetta «di per sé» a tutti. E lo Stato, dal canto suo, dovendola «rispettare e proteggere» (art. 1 co. 1 (2) GG), è obbligato «a creare i presupposti necessari per una vita autoresponsabile ed indipendente»²⁵.

Ciò non significa però, così argomenta la Corte, che il legislatore, nel dare «attuazione al principio dello stato sociale di cui all'art. 20, co. 1 GG», non sia legittimato a «vincolare il beneficio delle prestazioni sociali - finalizzate a garantire un'esistenza dignitosa - al cosiddetto principio di subordinazione (*Nachranggrundsatz*)»: il legislatore, quindi, può ben decidere di concedere le prestazioni soltanto in quei casi «in cui le persone non siano esse stesse prevalentemente in grado di provvedere autonomamente alla propria esistenza». Da detto principio la Corte deduce, inoltre, l'esistenza di obblighi di collaborazione, affermando che il legislatore non sia solo legittimato a «imporre l'obbligo all'assistito di consumare un eventuale patrimonio esistente prima di ricorrere alle prestazioni assistenziali»²⁶, ma che possa altresì richiedere al beneficiario una «collaborazione attiva» e rendere tale collaborazione «attuabile» (*durchsetzbar gestalten*). E in quest'ottica, anziché «prevedere solo incentivi e meri doveri», gli è consentito «sanzionare il beneficiario in caso di mancata attuazione degli obblighi in questione».

Essendo tali obblighi di collaborazione limitativi della libertà d'azione della persona interessata, essi, tuttavia, dovranno essere idonei (*geeignet*), necessari (*erforderlich*) e ragionevoli (*angemessen/zumutbar*) rispetto all'obiettivo perseguito. Per usare le parole della Corte: la decurtazione dei benefici quale conseguenza del mancato rispetto degli obblighi in questione «può essere compatibile con la garanzia costituzionale di un'esistenza dignitosa», qualora essa venga adoperata «nel rigoroso rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza», e sia finalizzata «all'adempimento di obblighi collaborativi aventi proprio lo scopo di evitare o superare lo stato di bisogno esistenziale». E ciò vale anche se l'assistito, in seguito alla riduzione di prestazioni finalizzate a garantire la sua esistenza, *non disponga più* dei mezzi necessari ad affrontare i bisogni che rendono la sua esistenza

²⁴ C. Jenda, *Ist die Würde des Menschen antastbar?*, in *Legal Tribune online* del 14 gennaio 2019, reperibile al sito www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverfg-hartz-iv-sanktionen-ueberpruefung-existenzminimum-menschenwuerde/.

²⁵ V. anche già BVerfG, sentenza del 20 ottobre 1992, cit.

²⁶ Cfr. già *supra* par. 1, testo intorno a nt. 8.

«dignitosa». Secondo la Corte è quindi possibile prevedere tagli di un beneficio già tarato sul minimo esistenziale: sulla base del *fördern und fordern* – del sostenere e pretendere – scendere sotto tale soglia, seppur a ben determinate condizioni (*in primis* nel rispetto del principio di ragionevolezza e proporzionalità, appunto), diventa allora un'ipotesi in astratto legittima.

Nel passo successivo, ed applicando il «rigoroso» scrutinio richiesto dal *Verhältnismäßigkeitsprinzip*, la Corte poi differenzia, sulla base della loro entità, le varie misure sanzionatorie, fino a giungere, di conseguenza, a valutazioni differenti riguardo alla legittimità di ciascuna di esse.

Così, in riferimento alla decurtazione del 30%, il giudice delle leggi ritiene di poter affermare «l'idoneità generale» della misura rispetto al raggiungimento dell'obiettivo legittimo preposto. Nell'ambito del suo margine di discrezionalità, infatti, il legislatore può ad esempio basarsi su «studi che attestano un'elevata probabilità di re-impiego nelle persone che hanno subito una prima decurtazione del beneficio nella misura del 30%», e in questo senso la sanzione può quindi dirsi idonea rispetto all'obiettivo perseguito, consistente nel superamento dello stato di bisogno, proprio, attraverso il reinserimento nel mercato del lavoro. Al contempo, tale decurtazione del 30% (la più «bassa» tra le sanzioni prese in esame dalla Corte²⁷) viene dai giudici ritenuta necessaria in quanto a loro avviso è senz'altro «sostenibile» (*“tragfähig”*) la valutazione del legislatore il quale, nell'ambito del suo margine di discrezionalità giunge a ritenere di non avere a disposizione «mezzi più lievi (*mildere Mittel*) altrettanto effettivi». Secondo la Corte è infatti «perlomeno plausibile» che una conseguenza particolarmente gravosa «possa indurre gli assistiti ad adempiere ai loro obblighi», e che «una sanzione più bassa, così come pure incentivi positivi, non rappresentino, in via generale, un'alternativa altrettanto efficace». Sulla base delle considerazioni finora riportate, il *Bundesverfassungsgericht* afferma, pertanto, la compatibilità della regola in questione «con i presupposti del principio di proporzionalità e ragionevolezza in senso stretto» (*Zumutbarkeit*).

Diverso è invece il discorso della Corte in riferimento a quella parte della normativa che stabilisce che le riduzioni siano previste quale conseguenza *automatica* di una violazione degli obblighi di collaborazione (cfr. par. 31 lett. a) SGB II), nonché ove si prevede una durata rigida della sanzione *sempre e comunque* di tre mesi, e ciò senza lasciare spazio ad eccezione alcuna (cfr. par. 31 lett. b) SGB II). Tale rigidità normativa – secondo i giudici – impedisce che si possa «reagire in modo adeguato alla fattispecie concreta, al fine di tener conto delle diverse situazioni e condizioni di vita». Ed in alcuni casi da tali automatismi potrebbero persino conseguire effetti opposti a quelli attesi, essendo ben pensabile che una persona sanzionata possa anche decidere di continuare a rifiutare qualsiasi collaborazione, proprio perché consapevole del fatto che la riduzione non potrà

²⁷ Non sono state oggetto della presente sentenza le sanzioni di entità minore, più precisamente della misura del 10%, che vengono applicate nei soli casi di cc.dd. *Meldeversäumnisse* (par. 32 co. 2 SGB II), e cioè qualora l'assistito ometta di presentarsi ad appuntamenti con il *Jobcenter* finalizzati, ad esempio, alla consulenza e/o all'orientamento professionale, al ricollocamento professionale, o a concordare una visita medica.

comunque essere revocata per almeno un trimestre. Mancando, rispetto a tale profilo l'«idoneità generale» della misura – prima ancora della sua necessità e ragionevolezza – la Corte giudica incostituzionale le regole in questione, chiamando a questo punto in causa il legislatore, obbligato a lasciare, da un lato, spazio ai cosiddetti *Härtefälle* – i casi particolarmente problematici – nonché, dall'altro, a concedere la possibilità a favore del beneficiario di interrompere le decurtazioni «in ogni momento» sulla base della dimostrazione di un approccio «nuovamente collaborativo».

Per quanto riguarda, invece, il percorso argomentativo riferibile alla sanzione del 60%, la Corte giunge qui a negare il rispetto del principio di ragionevolezza e proporzionalità, non solo perché la sanzione è costruita in modo altrettanto rigido di quella del 30% – e quindi senza prevedere eccezioni e senza la possibilità di interrompere la sanzione sulla base di un comportamento collaborativo –, ma anche in ragione della considerazione per cui i giudici nutrono «forti dubbi» in riferimento all'idoneità dell'entità della misura. A tal proposito, la Corte sottolinea che si tratta di oneri «che incidono in modo molto gravoso sul minimo esistenziale costituzionalmente garantito», e che risultano, sulla base «delle conoscenze scientifiche *al momento* acquisite», irragionevoli. Gli studi «*sinora* esistenti» dimostrano²⁸, al contrario, come sanzioni di questa entità in molti casi comportino effetti negativi – tra cui la perdita dell'abitazione, un indebitamento sempre maggiore, il ricorso ad un'alimentazione non adeguata e problemi psichici – «che vanificano gli obiettivi del legislatore». Misure del genere sarebbero, quindi, già inadeguate rispetto al raggiungimento dello scopo, oltre che non necessarie in quanto esisterebbero comunque mezzi più lievi, come ad esempio una seconda sanzione più bassa disposta per un periodo prolungato.

E il percorso argomentativo svolto dalla Corte rispetto alla completa eliminazione del beneficio è simile: anche qui il giudice delle leggi fa riferimento alle «conoscenze empiriche *al momento* a disposizione» e su questa base nuovamente nega l'idoneità della misura in quanto ritiene possa essere una conseguenza «perlomeno probabile» della totale eliminazione dei benefici che – a quel punto – il disoccupato «interrompa del tutto i contatti con il *Jobcenter* cercando invece di coprire i suoi bisogni sulla base di un lavoro illegale o atti criminali», vanificando in tal modo l'obiettivo del legislatore di indurlo alla collaborazione ai fini del suo reinserimento nel mercato del lavoro. Inoltre, aggiunge la Corte che «non è in alcun modo stato provato che l'eliminazione totale di prestazioni esistenziali sia *necessaria* al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati», ed ancora che mezzi più lievi – come ad esempio una riduzione delle prestazioni in misura minore, un prolungamento del periodo sanzionatorio oppure una trasformazione delle prestazioni monetarie in contributi in natura – «non siano altrettanto efficaci o persino più efficaci».

Le considerazioni della Corte di cui si è appena detto si accompagnano, tuttavia, ad una osservazione ulteriore, spesso non riportata da chi sostiene

²⁸ Il corsivo è di chi scrive. In riferimento alle conseguenze della scelta di tali espressioni argomentative, così come impiegate dalla Corte, cfr. *infra* par. 5.

l'istaurazione, sulla base della sentenza, di un reddito minimo incondizionato²⁹: il giudizio sulla legittimità (o meno) del meccanismo della perdita del beneficio potrebbe essere “rivisto” laddove il beneficiario possa concretamente conseguire, «attraverso l'accettazione di un impiego ragionevole offertogli, un'esistenza dignitosa». Infatti, in tale ultima ipotesi, per la Corte, la situazione sarebbe «paragonabile a quella in cui l'indigenza *non sussiste* perché si ha a disposizione un reddito o un patrimonio di cui si possa ragionevolmente chiedere il consumo». In altri termini, per i giudici costituzionali negare una proposta “ragionevole”, di fatto, equivale a privarsi volontariamente di un reddito di cui diversamente ci si potrebbe beneficiare. Tale ultima affermazione della Corte, portata alle sue logiche conseguenze, sta a significare che nel caso in cui un lavoro ragionevole – grazie al quale sarebbe possibile interrompere il proprio stato di bisogno – venga deliberatamente rifiutato senza una giusta causa (come previsto dal par. 31 co. 1 (2) SGB II), persino «l'eliminazione *in toto* del beneficio è legittima».

In estrema sintesi, la risposta fornita dalla Corte costituzionale, in ordine alla legittimità del sistema sanzionatorio previsto da Hartz IV, potrebbe essere riassunta con la formula “un colpo al cerchio e uno alla botte”: questo perché i giudici hanno sì dichiarato incostituzionali le decurtazioni del 60%, del 100%, nonché la “parte rigida” della normativa – ciò anche rispetto alla riduzione del 30% – laddove questa prevede che le sanzioni operino come conseguenza automatica delle violazioni e con una durata sempre e comunque di tre mesi (senza possibilità, nel corso del trimestre, di un'eventuale revoca). Al contempo, è stata però lasciata del tutto intatta la possibilità, in generale, di sanzionare il beneficiario con una riduzione nella misura del 30%, e *senza neppure escludere* che a determinate condizioni siano legittime riduzioni in misura superiore a tale 30%: ciò significa che per la Corte è implicitamente ammissibile una disciplina la quale – per specifici e singoli casi e a ben determinate condizioni, come già sopra chiarito – preveda comunque, tra le misure sanzionatorie, quella dell'interruzione integrale del beneficio.

D'altra parte, è pur vero che non è astrattamente da escludersi che, all'opposto, il legislatore possa stabilire l'esatto contrario, ovvero sia l'eliminazione *in toto* di *tutte le sanzioni*: come infatti specificato dalla Corte costituzionale nell'ultimissimo passaggio della sentenza, «spetta al legislatore decidere, nell'ambito della sua discrezionalità – particolarmente ampia nell'attuazione del principio dello stato sociale – , *se imporre o meno*, anche in futuro, in caso di una violazione degli obblighi, la decurtazione dei benefici».

4. Le conseguenze della sentenza per la prassi operativa dei *Jobcenter*

La Corte costituzionale ha quindi passato la palla al legislatore, chiamato ad intervenire sulla base e in conseguenza di quanto stabilito dallo stesso giudice delle leggi. Per essere più precisi, i primi che devono affrontare le conseguenze della sentenza sono i *Jobcenter*, i quali, in assenza di nuove disposizioni legislative – ad

²⁹ Cfr. *supra* nt. 13 e 14.

oggi mancanti³⁰ – sono tenuti a “comportarsi” in modo conforme alla sentenza. E questo in concreto comporta che devono *continuare ad applicare* i parr. 31 lett. a) (1,2 e 3) co. 1 e 31 lett. b) co. 1 (3) SGB II, ma unicamente nella versione transitoria (*Übergangsregelung*) stabilita dalla stessa Corte: ciò perché il giudice delle leggi, nonostante abbia dichiarato l'apparato sanzionatorio «parzialmente incostituzionale», diversamente da quanto di regola previsto³¹, non ha annullato le disposizioni in questione, ma ha emesso una mera dichiarazione di incompatibilità (*Unvereinbarkeitserklärung*): tale dichiarazione solitamente viene resa dalla Corte nei casi in cui si ritiene che il legislatore abbia differenti possibilità di intervenire al fine di rimediare alla violazione delle norme costituzionali. Altrimenti detto, con la sua pronuncia di incompatibilità, la Corte costituzionale - constatata l'illegittimità di talune norme, e individuato il “fine” ultimo da perseguire (i.e., conformare la legge ordinaria a determinati parametri costituzionali) - lascia al legislatore un certo margine di apprezzamento circa i mezzi da impiegare: il legislatore ben potrebbe infatti «rinunciare a qualsiasi sanzione, ma potrebbe anche prevedere di trasformare le prestazioni monetarie in prestazioni in natura o, ancora, prevedere sanzioni di misura differenziata e/o minore rispetto a quelle attuali». Per questi motivi, «le disposizioni non sono da dichiarare nulle, ma solo incompatibili con la Costituzione».

Di conseguenza, il *Bundesverfassungsgericht* prescrive delle soluzioni transitorie, in concreto così formulate: «il par. 31 lett. a) co. 1 (1) SGB II è applicabile, fermo restando che la decurtazione della prestazione non deve necessariamente essere disposta laddove possa riguardare, nella singola fattispecie concreta ed in considerazione di tutte le circostanze, casi particolarmente problematici (*Härtefälle*)». Così, ad esempio, «si può rinunciare all'imposizione di una sanzione laddove, secondo la discrezionale valutazione delle autorità competenti, lo scopo della legge possa essere raggiunto esclusivamente grazie alla sospensione stessa della sanzione». Per quanto riguarda il par. 31 lett. a) co. 1 (2 e 3) SGB II esso «è applicabile nella misura in cui, nel caso di una ripetuta violazione degli obblighi imposti, la decurtazione delle prestazioni non ecceda il 30%». Ed anche qui «si può rinunciare all'imposizione di una sanzione» nelle ipotesi poco sopra citate. Infine, con riferimento al par. 31 lett. b) co. 1 (3) SGB II, e quindi alla durata rigida trimestrale della decurtazione dei benefici, la Corte stabilisce che tale disposizione «trova applicazione nella misura in cui l'autorità competente possa nuovamente concedere il beneficio qualora accerti che l'assistito abbia iniziato ad adempiere gli obblighi di collaborazione o comunque dichiararsi di essere seriamente disposto ad adempierli». In quel caso – ed a partire da quel momento – «la decurtazione non potrà superare la durata di un mese».

³⁰ La Corte non ha imposto alcun termine al legislatore per l'emanazione delle nuove regole. Nonostante, all'indomani della sentenza, si auspicasse una soluzione legislativa perlomeno nel corso dell'anno corrente, le discussioni sono tutt'ora in corso e appaiono troppo accese per poter portare a breve a un consenso tra i vari partiti politici.

³¹ Cfr. parr. 82 co. 1 e 78 (1) Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) secondo cui la Corte costituzionale, «qualora giunga a ritenere che una legge federale sia incompatibile con il Grundgesetz (...), dichiara tale legge nulla».

Saltano all'occhio, immediatamente, le espressioni “possibiliste” scelte dalla Corte nell'ambito delle soluzioni transitorie: nel testo della sentenza si legge, infatti, che il *Jobcenter* «può» rinunciare a imporre una sanzione e che «può» nuovamente concederla – non si stabilisce, invece, che il *Jobcenter* “debba ...”. La Corte impiega, quindi, dei «concetti vaghi nell'ambito di questioni esistenziali» che rischiano di accrescere ulteriormente «le asimmetrie di potere» tra il *Jobcenter* e l'assistito³². A ciò si aggiunge, poi, il concetto altrettanto vago di “caso problematico”: nel rispetto di quanto stabilito dalla sentenza, infatti, prima di “punire” un beneficiario per mezzo di una sanzione, il *Jobcenter* ora è tenuto ad esaminare, sempre e comunque, se il caso rappresenti o meno un *Härtefall* (e in tale ultima ipotesi «può rinunciare» a imporre una sanzione). L'esame di regola prevede un colloquio personale con l'assistito, nell'ambito del quale il *Jobcenter* deve tenere conto di tutte le circostanze concrete e valutarle di conseguenza.

Al fine di meglio precisare (non solo) il concetto di *Härtefall* ma anche fornire, in generale, alcune regole per la prassi, è intervenuta l'Agenzia federale per il lavoro, sulla base di istruzioni tecniche (*fachliche Weisungen*) indirizzate ai *Jobcenter* in riferimento all'applicazione dei parr. 31, 31 lett. a) e lett. b) SGB II *post-sentenza*³³. Nell'ambito di tali direttive si specifica come sia da considerarsi un *Härtefall* quel caso «caratterizzato da una situazione di partenza atipica e/o che comporti conseguenze atipiche rispetto al caso “regolare”, con oneri gravanti sulla persona interessata molto più pesanti rispetto a quelli solitamente conseguenti ad una decurtazione del beneficio». Ciò significa che la riduzione del beneficio deve apparire così «anomala» (*außergewöhnlich*) da rivelarsi «semplicemente ingiustificabile» (*unvertretbar*), in quanto «nel caso concreto, a causa delle particolari circostanze, appare irragionevole applicare una sanzione». A titolo esemplificativo, le direttive menzionano quale procedimento sanzionatorio controproducente quell'ipotesi in cui la sanzione potrebbe ragionevolmente determinare l'incombente perdita di contatto con il *Jobcenter* o perdita di dimora dell'interessato, specialmente in caso di gravi problemi psichici «fortemente limitativi dell'interazione con altre persone», od ancora «circostanze straordinarie come problemi familiari o di salute»³⁴.

I concetti utilizzati, come «situazione atipica», «oneri più pesanti rispetto a quelli solitamente conseguenti», una «riduzione anomala» (*etc.*), mostrano come anche le direttive mantengono un certo livello di vaghezza, che per i *Jobcenter* comportano difficoltà interpretative e, conseguentemente, un certo margine di discrezionalità nel trattare e giudicare le singole ipotesi. Ciò vale, ad esempio, anche per quanto riguarda la durata della misura sanzionatoria, considerato che le direttive a tal proposito stabiliscono che «nel caso in cui l'assistito adempie o si

³² S. Sell, *Ein Sowohl-als-auch-Urteil. Das Bundesverfassungsgericht, die Begrenzung der bislang möglichen Sanktionierung und eine 70prozentige minimale Existenz im Hartz IV-System*, in *Aktuelle Sozialpolitik* del 6 novembre 2019, reperibile al sito aktuelle-sozialpolitik.de/2019/11/06/ein-sowohl-als-auch-urteil/.

³³ Le direttive sono del 3 dicembre 2019 e sono reperibili all'indirizzo www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-31-31b_ba015902.pdf.

³⁴ V. pp. 5 ss. delle direttive.

mostra disposto ad adempiere i suoi obblighi di collaborazione, il *Jobcenter*, da quel momento, *dovrebbe (soll)*» – e non *deve (muss)* – «nuovamente concedergli i benefici in misura piena»³⁵.

Non stupisce perciò che il procedere dei *Jobcenter* si è da subito presentato come piuttosto vario e diversificato³⁶: vi sono stati infatti *Jobcenter* che, perlomeno nelle prime settimane dopo la pronuncia della Corte costituzionale, non hanno imposto alcuna sanzione, motivando tale comportamento con il fatto che «la situazione giuridica è tutt’altro che chiara»; altri da subito hanno continuato ad applicare delle sanzioni, ma solo nel limite del 30%; altri ancora formalmente hanno rispettato quanto imposto dalla sentenza, cercando tuttavia delle “vie di uscita” per sanzionare comunque in misura superiore al 30% (e persino fino al 100%). Per la parte dei *Jobcenter*, poi, che viene gestita in autonomia dai comuni (le cc.dd. *Optionskommunen* ai sensi del par. 6 lett. a) SGB II) – diversamente da quanto accade di regola, ossia *Jobcenter* gestiti congiuntamente dal comune e dall’Agenzie del lavoro (cc.dd. *gemeinsame Einrichtungen*: istituzioni comuni) – le direttive dell’Agenzia federale del lavoro non sono vincolanti, motivo per cui i primi non di rado arrivano persino ad «ignorare completamente la sentenza»³⁷. Altri ancora continuano a sanzionare il gruppo degli *under-25* con decurtazioni anche del 100% (rispetto a tale gruppo la sentenza non ha preso posizione), nonostante l’Agenzia federale del lavoro nelle direttive sopracitate avesse stabilito che le regole *ivi* previste (e quindi anche il divieto di imporre sanzioni al di sopra della soglia del 30%) siano da applicare anche a tale gruppo di beneficiari³⁸.

A tale “caos” iniziale si sono poi aggiunte le difficoltà e problematiche causate dal Covid-19, che ha comportato la chiusura dei *Jobcenter*, con la conseguenza dell’impossibilità di svolgere colloqui personali (a fronte di un aumento del numero delle persone bisognose di Hartz IV). Per questi motivi, a fine marzo 2020, il Governo ha emanato il c.d. *Sozialschutzpaket I*³⁹, un pacchetto di disposizioni di protezione sociale finalizzato ad attutire le conseguenze sociali ed economiche della pandemia.

Fanno parte di tali disposizioni anche alcune regole riguardanti la concessione di Hartz IV, tra cui l’accesso semplificato ai diversi benefici garantiti (par. 67). Sono ad esempio previste, in generale, facilitazioni di tipo “burocratico” nell’ambito dell’inoltro della richiesta ma anche, ad esempio, la temporanea sospensione della verifica circa la sussistenza (o meno) di un eventuale patrimonio a disposizione del beneficiario: più nello specifico, è stabilito che l’interessato non sia tenuto a comprovare lo stato di bisogno, anche se un controllo avrà comunque

³⁵ V. pp. 14 ss. delle direttive.

³⁶Cfr. l’articolo di S. Bertram, *100% Vollsanktionen durch diesen Umweg. Fehlende Mitwirkungspflichten sind die neuen Hartz IV-Totalsanktionen*, in *gegen-hartz.de* del 2 novembre 2020, reperibile al sito www.gegen-hartz.de/news/hartz-iv-voll-sanktionen-der-jobcenter-durch-diesen-umweg.

³⁷ Cfr. S. Bertram, *100% Vollsanktionen*, cit.

³⁸ Cfr. p. 13 delle direttive.

³⁹ *Gesetz zum erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus-SARS-cov-2 (Sozialschutzpaket I)* del 27 marzo 2020, in *Bundesgesetzblatt I*, 2020, 575.

luogo in un secondo momento (successivo alla “scadenza” della legislazione emergenziale)⁴⁰. Il regime in questione trova applicazione per tutte le richieste inoltrate tra il 1 marzo 2020 e il 31 marzo 2021⁴¹.

In riferimento al *Sozialschutzpaket I*, l’Agenzia Federale del lavoro ha emanato, in data 1 aprile 2020, delle direttive tecniche finalizzate a garantire una «concessione non burocratica» delle prestazioni⁴², all’interno delle quali si trovano delle novità (anche) in tema di sanzioni: si precisa, infatti, che non essendo possibile, a causa dell’attuale situazione, eseguire colloqui personali «non è da escludersi, in riferimento alle decurtazioni dei benefici, che sia comunque presente una giusta causa (*wichtiger Grund*) che giustifica il rifiuto del lavoro proposto, oppure un caso problematico (*Härtefall*)». Per questi motivi, «per il momento, non verrà quindi imposta alcuna sanzione»⁴³.

Tali novità sono state salutate con favore da parte delle associazioni di beneficenza e da quanti si sono pubblicamente impegnati per una completa abolizione delle misure sanzionatorie. Tuttavia, la sospensione delle decurtazioni non è durata a lungo. In data 1 luglio 2020 l’Agenzia Federale del lavoro ha emesso ulteriori direttive tecniche finalizzate ad attuare quelle già esistenti⁴⁴, chiarendo in particolare che «i cambiamenti nella situazione pandemica hanno reso possibile, a partire dai mesi di maggio e giugno, la graduale riapertura dei *Jobcenter*», e quindi «un ritorno limitato alla normalità». Con la conseguenza che, «nella misura in cui sia possibile svolgere nuovamente colloqui personali, è di regola anche possibile, a partire dal 1 luglio 2020, imporre degli obblighi di collaborazione» e, in caso di mancato rispetto, le relative sanzioni. Ciò non toglie, però, che, in termini generali, i *Jobcenter* siano comunque tenuti a prendere in considerazione «l’attuale situazione nel contesto della pandemia»: in concreto, devono perciò verificare se la richiesta di un colloquio personale non sia irragionevole (*unzumutbar*) a causa delle circostanze personali dell’assistito, il quale potrebbe ad esempio «appartenere ad un gruppo di rischio, essere in quarantena, o impossibilitato a presentarsi a causa della chiusura delle strutture per l’infanzia». In un caso simile, l’assistito che non si presenta al colloquio o si “rifiuta” di collaborare, disporrebbe di una “giusta causa”, e pertanto un’eventuale riduzione dei benefici sarebbe inammissibile. In

⁴⁰ A quel punto, in caso di comprovata assenza dello stato di bisogno (così, in particolare, laddove si accerti la disponibilità di un patrimonio), l’assistito dovrà restituire quanto (ingiustificatamente) ricevuto.

⁴¹ Il periodo inizialmente previsto nell’ambito del *Sozialschutzpaket I* (1 marzo-30 giugno), è stato dapprima prolungato fino al 30 settembre, sulla base della *Vereinfachter-Zugang-Verlängerungsverordnung* del 25 giugno 2020, in Bundesgesetzblatt I, 2020, 1509, poi fino al 31 dicembre 2020, ad opera della *Erste-Verordnung-zur-Änderung-der-Vereinfachter-Zugang-Verlängerungsverordnung* del 16 settembre 2020, in Bundesgesetzblatt I, 2020, 2001 e, da ultimo, fino al 31 marzo 2021, in forza del *Regelbedarfsermittlungsgesetz* del 5 novembre 2020.

⁴² *Weisungen zum Gesetz zum erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus-SARS-cov-2 (Sozialschutzpaket I)*, reperibili al sito www.gegen-hartz.de/wp-content/uploads/2020/04/Weisung-BA-Hartz-IV.pdf.

⁴³ Cfr. p. 30 delle direttive.

⁴⁴ Le direttive sono reperibili al sito www.arbeitsagentur.de/datei/fachliche-weisungen-zu-67-sgb-ii_ba146402.pdf.

assenza di una giusta causa, e appurato che non si tratti di un caso problematico⁴⁵, il *Jobcenter*, dopo aver verificato la violazione di un obbligo di collaborazione, «accerta e applica le riduzioni previste dal par. 31 co. 2 SGB II»⁴⁶ - in termini analoghi a quanto accadeva nel periodo *pre* Covid-19.

La reintroduzione della possibilità per i *Jobcenter* di imporre nuovamente sanzioni (seppur nei limiti previsti dalle regole speciali “emergenziali”) ha suscitato sdegno e critiche da più parti, e ciò anche in considerazione del fatto che i segni di una vera trasformazione del sistema sanzionatorio non sembrano al momento molto “promettenti”: è di appena due mesi fa il rifiuto da parte del *Bundesrat* di presentare al Governo Federale – come richiesto da due *Länder* – un disegno di legge finalizzato a modificare le disposizioni sanzionatorie contenute nel SGB II e, più in particolare, ad eliminare *in toto* quelle previste a carico degli *under-25* nonché a carico di famiglie con figli minorenni⁴⁷.

A ciò si aggiungono, nel momento in cui si scrive, numeri sempre crescenti di contagiati e la decisione del governo tedesco di un nuovo *lockdown* totale, imposto (per ora) fino al 31 gennaio 2021 compreso. Anche in tal senso si spiega la richiesta rivolta al Governo, da parte di enti di beneficenza e dal capo del sindacato ver.di, di concedere una prestazione monetaria aggiuntiva di 150 Euro mensili a favore dei beneficiari di Hartz IV – aggiunta finalizzata a compensare il fabbisogno conseguente alla chiusura delle strutture di accoglienza dovuta al *lockdown*. La richiesta di integrazione della prestazione mensile è caduta nel vuoto – perlomeno sino ad ora⁴⁸ –, come già accaduto durante il primo *lockdown* primaverile⁴⁹.

5. Riflessioni conclusive: *quo vadis*, Hartz IV?

Quali allora le conclusioni da trarre dalla pronuncia della Corte costituzionale, dall'inerzia del legislatore e dall'attuale prassi dei *Jobcenter*?

Non serve una lente di ingrandimento per rendersi conto che il giudice delle leggi, sulla base della sentenza qui analizzata, ha “instaurato” una sorta di “*Sub-Existenzminimum*”⁵⁰, un “minimo al di sotto del minimo”, avendo legittimato,

⁴⁵ La verifica della presenza di un “caso problematico” al momento richiede (in aggiunta al “normale” controllo) di verificare se la persona interessata versi, «anche rispetto a tutte le altre persone interessate dalla pandemia, in una situazione di partenza atipica e/o che comporti conseguenze atipiche, con oneri gravanti su di essa molto più pesanti rispetto a quelli solitamente conseguenti ad una decurtazione del beneficio».

⁴⁶ Cfr. pp. 33 ss. di tali direttive.

⁴⁷ Bundesratsdrucksache 358/20 del 18 settembre 2020, *Entschließung des Bundesrates zur Änderung der gesetzlichen Sanktionsregelungen im SGB II. Antrag der Länder Berlin, Bremen*, reperibile al sito www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/993/erl/21.pdf.

⁴⁸ Cfr. anche l'articolo di S. Bertram *Hartz IV-Kindersatz: Nur 2,96 Euro für Essen in der Corona-Pandemie*, in gegen-hartz.de del 8 novembre 2020, reperibile al sito www.gegen-hartz.de/news/hartz-iv-kindersatz-nur-fuer-die-essen-in-der-corona-pandemie.

⁴⁹ Cfr. le informazioni riportate al sito www.hartziv.org/news/20201101-verdi-150-euro-hartz-iv-bonus-im-november-wegen-corona-lockdown.html.

⁵⁰ Il concetto è preso a prestito da S. Sell, *Ein Sowohl-als-auch-Urteil*, cit.; discorre del «paradosso del minimo minimizzato» M. Steinbeis, *Das Minus zum Minimum: Hartz-IV-*

seppur solo a determinate condizioni, la possibilità di accordare dei benefici anche inferiori alla soglia del minimo esistenziale garantito. La Corte, da un lato, ha ribadito che il diritto ad un minimo vitale dignitoso rappresenta un «diritto in sostanza infungibile» (*ein dem Grunde nach unverfügbares Recht*); dall'altro e al contempo, ha sostenuto che in un sistema di assistenza sociale quale è quello del SGB II, in cui l'assistenza garantita dipende dall'indigenza dell'assistito, lo Stato non solo «ha il diritto di verificare l'esistenza di tale indigenza», ma può anche «richiedere alla persona interessata di collaborare al fine di evitarla o superarla», e *last but not least*, in caso di mancata collaborazione, «può anche imporre sanzioni ragionevoli».

Nel più ampio contesto dell'obbligo di dare attuazione al principio dello stato sociale di cui all'art. 20, co. 1 GG, il legislatore infatti può ricorrere al c.d. principio di subordinazione che gli “permette” di concedere le prestazioni soltanto in quei casi «in cui le persone non siano prevalentemente in grado di provvedere autonomamente alla propria esistenza» nonché di imporre al beneficiario una «collaborazione attiva» e renderla «attuabile» in forma di sanzioni ragionevoli. Con la (prima) conseguenza che una sanzione nella misura del 30% - e quindi il riconoscimento del solo 70% di quanto è considerato quale “minimo esistenziale” - dai giudici costituzionali è ritenuta perfettamente compatibile con il principio di proporzionalità e ragionevolezza⁵¹.

Con la conseguenza ulteriore che sul piano teorico non vengono escluse nemmeno sanzioni in misura maggiore, perché se è vero che secondo l'attuale stato dell'arte dal punto di vista scientifico – ovvero, usando le parole della Corte, sulla base «delle conoscenze scientifiche al momento acquisite» -, tali sanzioni non risultano compatibili con il principio di proporzionalità e ragionevolezza, è anche vero che il riferimento in questione non esclude, in futuro, un aumento delle sanzioni, se solo si avranno a disposizione nuove e più attuali acquisizioni empiriche che provino il contrario⁵².

Da ultimo, il portato della sentenza comporta che in alcuni casi – ed indipendentemente dall'esito delle conoscenze empiriche – persino l'eliminazione *in toto* del beneficio possa essere legittima: quando l'assistito rifiuta senza giusta causa un impiego “ragionevole” che gli permetterebbe di conseguire un'esistenza dignitosa, per la Corte si tratta di una situazione in cui «l'indigenza *non sussiste*». Attraverso quest'ultimo passaggio argomentativo la sentenza, a ben vedere, arriva a considerare giuridicamente rilevante, attraverso la «successiva monetizzazione degli obblighi di collaborazione», un'assenza dello stato di bisogno assolutamente

Sanktionen vor dem Bundesverfassungsgericht, in *Verfassungsblog on matters constitutional* del 15 gennaio 2019, reperibile al sito verfassungsblog.de/das-minus-zum-minimum-harz-iv-sanktionen-vor-dem-bundesverfassungsgericht/.

⁵¹ Cfr. anche S. Sell, *Ein Sowohl-als-auch-Urteil*, cit.

⁵² La scelta della Corte è stata fortemente criticata in dottrina; cfr., per tutti, S. Sell, *Ein Sowohl-als-auch-Urteil*, cit., secondo cui «la Corte consapevolmente discorre di «conoscenze empiriche attuali» al fine di lasciare intendere che «se in un momento successivo dovesse essere possibile avere a disposizione studi di natura opposta, allora sarà altrettanto possibile spostare verso l'alto il limite del 30 %».

*fittizia (fiktive Nichtbedürftigkeit)*⁵³: un'assenza creata artificialmente dallo stesso ragionamento della Corte. È infatti di tutta evidenza che il rifiuto di un lavoro, privando il beneficiario della fonte di guadagno, aumenta il rischio che si verifichi o consolidi una *concreta* situazione di indigenza; situazione che tuttavia - in forza della pronuncia in esame e di una certa esasperazione del c.d. principio di "auto-responsabilità" - rimarrà estranea all'intervento pubblico-assistenziale.

Alla luce di quanto appena osservato, è evidente che continuano a giocare un ruolo piuttosto importante, nell'ambito del diritto sociale nazionale, gli elementi punitivi: l'assistito che non si mostra collaborativo dovrà fare i conti con la decurtazione dei benefici, «anche se non più applicata in modo così brutale come in precedenza», ma pur sempre con il risultato di portare le prestazioni al di sotto del minimo esistenziale⁵⁴.

In dottrina la sentenza è stata molto discussa, e ciò sia per il percorso argomentativo della Corte costituzionale, criticato anche perché "contorto" e contraddittorio⁵⁵, sia (e soprattutto) per il fatto di aver reso, secondo alcuni, la dignità umana parzialmente suscettibile di compromissioni⁵⁶. È stato sostenuto che a seguito della pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* non paia più possibile «individuare la base fondamentale della garanzia del minimo esistenziale nell'art. 1 co. 1 GG, norma centrale per la garanzia della dignità umana e la sua intangibilità». Inoltre si è fatto notare come, dopo la sentenza, oramai non rimanga «molto di tale minimo incondizionato» che, al contrario, sembra sia stato "trasformato" in una «pretesa al ricollocamento professionale»⁵⁷.

Le critiche dottrinali fanno riflettere anche in ragione di una pronuncia della Corte di giustizia europea di una sola settimana successiva a quella dei giudici costituzionali tedeschi: nella causa Haqbin (C-233/18) la CGUE ha preso posizione in riferimento alla direttiva 2013/33/UE «recante norme relative

⁵³ Così le parole di F. Siedenburg, *Hartz IV teilweise verfassungswidrig: Sanktionen nur noch bis 30 Prozent vom Regelsatz zulässig*, in *Grundrechte-Report* 2020, 20.

⁵⁴ H. Prantl, *op. cit.*

⁵⁵ Cfr. per tutti, S. Sell, *Ein „menschwürdiger Lebensstandard“ – das Existenzminimum in der europarechtlichen Variante*, in *Aktuelle Sozialpolitik* del 21 dicembre 2019, reperibile al sito aktuelle-sozialpolitik.de/2019/12/21/europarechtliche-variante-des-existenzminimums/.

⁵⁶ A. Thiele, *VB vom Blatt: Acht Gedanken zum Hartz-IV-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, in *Verfassungsblog on matters constitutional* del 5 novembre 2019, reperibile al sito verfassungsblog.de/vb-vom-blatt-acht-gedanken-zum-hartz-iv-urteil-des-bundesverfassungsgerichts/; *contra* M. Hong, *Existenzminimum, Menschenwürde und Verhältnismäßigkeit. Zum Urteil des BVerfG zu den Hartz-IV-Sanktionen*, in *Verfassungsblog on matters constitutional* del 5 novembre 2019, reperibile al sito verfassungsblog.de/existenzminimum-menschenwuerde-und-verhaeltnismaessigkeit/e, il quale sembra equiparare una concessione dei benefici di Hartz IV priva di sanzioni ad un reddito minimo incondizionato, e (l'ex giudice della Corte costituzionale federale) G. Lübbecke-Wolff, *Menschenwürde weggewogen?*, in *Verfassungsblog on matters constitutional* del 18 novembre 2019, reperibile al sito verfassungsblog.de/menschenwuerde-weggewogen/, che invece ribadisce espressamente che «una concessione di Hartz IV priva di sanzioni è lungi dall'essere un reddito minimo incondizionato»; l'autrice sostiene, tuttavia, che l'infungibilità della dignità umana non significhi che, contrariamente «ad un comune equivoco», la ponderazione degli interessi, le circostanze ed il comportamento dell'interessato «non abbiano nessuna importanza per la definizione di ciò che la garanzia della dignità umana esige o vieta».

⁵⁷ A. Thiele, *op.cit.*

all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale», e più specificamente riguardo alla possibilità concessa agli Stati Membri di «ridurre, o, in casi eccezionali debitamente motivati, revocare le condizioni materiali di accoglienza» (art. 20 par. 1), inclusa quella di applicare *sanzioni* a carico del richiedente⁵⁸, colpevole di «gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza» o di «comportamenti gravemente violenti» (art. 20 par. 4).

Nella fattispecie concreta si trattava di un rinvio pregiudiziale proposto dalla Corte del lavoro di Bruxelles, originato da un caso in cui un minore straniero non accompagnato aveva violato le regole del centro di accoglienza presso il quale era ospitato, avendo preso parte ad atti violenti all'interno dello stesso centro. Il direttore del centro aveva deciso, sulla base della legge belga sull'accoglienza, di imporre una sanzione al minore, consistente nell'esclusione, per un periodo di 15 giorni, dall'assistenza materiale, decisione poi confermata dal direttore generale dell'Agenzia federale per l'accoglienza dei richiedenti asilo (Fedasil): con la conseguenza che il richiedente si è visto costretto a trascorrere alcune notti in un parco a Bruxelles ed altre presso amici e conoscenti.

Pur sottolineando che – in mancanza di una definizione, nella direttiva, del concetto di sanzione nonché in assenza di precisazione quanto alla sua natura –, gli Stati membri dispongano di un margine di discrezionalità nella determinazione di tali sanzioni, e che una «sanzione» possa senz'altro comprendere la revoca o la sospensione delle «condizioni materiali di accoglienza», la Corte rileva che qualsiasi sanzione deve sempre essere «obiettiva, imparziale, motivata e proporzionata alla particolare situazione del richiedente» (cfr. art. 20 par. 5 direttiva 2013/33/UE) e deve, in ogni caso, salvaguardare «un tenore di vita dignitoso». A tal proposito, la Corte richiama il considerando 35 della direttiva secondo cui quest'ultima «mira a garantire il pieno rispetto della dignità umana», motivo per cui «deve essere attuata di conseguenza».

Sulla base di tali prescrizioni la CGUE, per prima cosa, sottolinea come l'interessato non debba trovarsi «in una situazione di estrema deprivazione materiale» tale da impedirgli di «far fronte ai suoi bisogni più elementari (...) o che lo ponga in uno stato di degrado incompatibile con tale dignità». Muovendo da tale constatazione, la Corte arriva poi ad affermare che l'imposizione di una sanzione consistente nel revocare, seppur temporaneamente, il beneficio delle condizioni materiali di accoglienza, oltre a «violare il requisito di proporzionalità», risulta «incompatibile con l'obbligo di garantire al richiedente un tenore di vita dignitoso poiché lo priverebbe della possibilità di far fronte ai suoi bisogni più elementari». Nella prospettiva della Corte europea il limite del “minimo esistenziale” non può essere intaccato neppure dalla circostanza per cui al richiedente era stata fornita, al momento dell'imposizione di tale sanzione, un elenco di centri privati per i senz'altro che avrebbero potuto accoglierlo. Tale elemento, secondo la Corte, non è sufficiente a garantire il pieno rispetto della

⁵⁸ Per richiedente si intende, ai sensi dell'art. 2 lett. b) della direttiva 2013/33/UE, «il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva».

dignità umana, e ciò anche in considerazione della particolare situazione del richiedente – un minore non accompagnato – e di tutte le circostanze del caso di specie.

La Corte quindi stabilisce un limite assoluto per le prestazioni sociali indispensabili al fine di assicurare uno standard di vita dignitoso che non sono “negoziabili”, relativizzabili o suscettibili di bilanciamento⁵⁹, e che gli Stati Membri sono obbligati a garantire, a detta dei giudici lussemburghesi, «in modo permanente e senza interruzioni».

Mentre la Corte di Giustizia europea, con la sentenza *Haqbin*, ha notevolmente ridotto il margine di discrezionalità degli Stati Membri nell'imporre sanzioni nell'ambito della direttiva 2013/33/UE, la Corte costituzionale tedesca, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del sistema sanzionatorio nell'ambito di Hartz IV, non ha detto di “no”, limitandosi semmai ad un “ni” («*Karlsruhe hat nicht Nein, sondern Ja gesagt*»). A questo proposito, è stato fatto notare che «nell'anno del settantesimo anniversario del Grundgesetz ci si sarebbe aspettati una sentenza che tenesse in maggiore considerazione il significato e l'importanza del principio dello stato sociale»⁶⁰, nonché della dignità umana quale base intangibile per la garanzia del minimo esistenziale.

Sonja Haberl
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Ferrara
hbrsjl@unife.it

⁵⁹ Cfr. anche le considerazioni di I. Kanalan, *Existenzminimum nach Luxemburger Art. Der EuGH zu der Möglichkeit von Sanktionen bei existenzsichernden Leistungen (Rs C-233/18)*, in *Verfassungsblog on matters constitutional* del 4 dicembre 2019, reperibile al sito verfassungsblog.de/existenzminimum-nach-luxemburger-art/, che pone l'accento sulla differenza tra uno standard di vita *adeguato* (come stabilito dall'art 17 della direttiva) ed uno standard di vita *dignitoso*.

⁶⁰ Così H. Prantl, *op. cit.*

