

TEMA

Creazione di lavoro e contrasto alla povertà

Quando le politiche non sono tutto. Determinanti strutturali e contrasto della povertà in Italia e in Germania

*Andrea Ciarini**

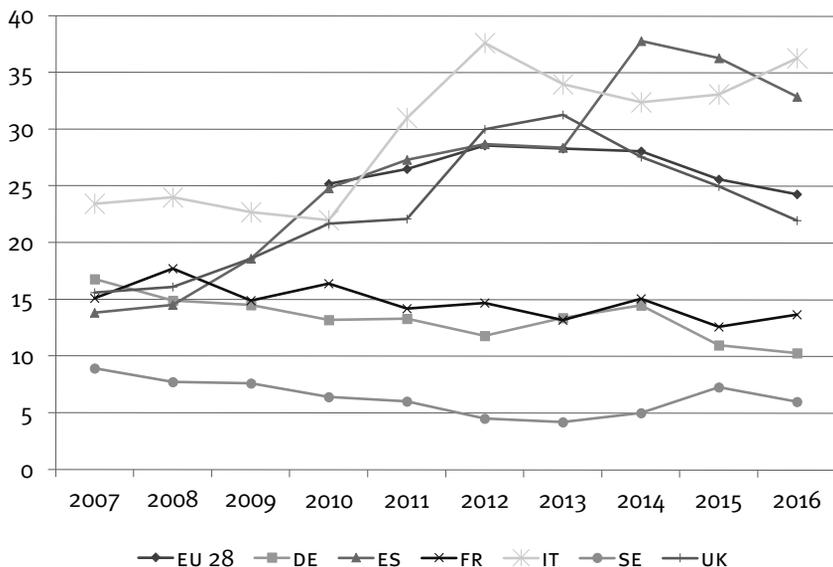
1. Gli effetti della crisi (ma non solo) sulla domanda di protezione sociale in Italia

Nonostante i segnali di ripresa la crisi è ben lontana dall'essere riassorbita. Il mercato del lavoro ha invertito la rotta negativa degli anni più recenti. Ma la crescita occupazionale, che pure si registra, è trainata dall'occupazione a termine, segno di una ripresa che ancora fa fatica a consolidare l'occupazione non solo sui livelli pre-crisi, ma soprattutto su posti di lavoro stabili e duraturi. È l'Istat da ultimo (2017) a segnalare una situazione ancora caratterizzata da persistenti criticità sul fronte dell'occupazione, soprattutto giovanile, e rispetto al rischio povertà, anche quello connesso al lavoro. Se inoltre sempre i dati Istat (*ivi*) evidenziano un incremento del reddito disponibile e del potere d'acquisto delle famiglie, questo avviene tuttavia dentro disuguaglianze in aumento tra una quota di famiglie a più alto reddito che risentono positivamente della ripresa dopo anni di flessioni, e pezzi di ceto medio e medio-basso (secondo e terzo quintile¹) che continuano a scendere in basso nella scala sociale (vedi fig. 1). Come mostra la figura 1 l'Italia è tra i principali paesi europei che più risente di questo fenomeno che dall'inizio della crisi non ha smesso di intensificarsi, fino a superare anche la Spagna nell'ultimo anno. In termini generali la questione sociale che è andata acuendosi con la crisi (ma non ascrivibile solamente agli effetti della crisi) continua a incidere fortemente sul senso di insicurezza che pervade la società italiana, con punte significative tra gli strati di po-

* Andrea Ciarini è docente di Sociologia economica e Sociologia del welfare presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche (Disse) dell'Università Sapienza di Roma.

¹ Secondo le classificazioni standard il primo quintile comprende il venti per cento degli individui con i redditi equivalenti più bassi. La scelta di operare in questa parte sul secondo e terzo quintile risponde all'obiettivo di dare conto del rischio povertà associato ai redditi medio-bassi e medi, così da coprire la fascia di ceto medio «impovertito» per effetto della crisi.

Fig. 1 – Popolazione a rischio povertà o esclusione sociale per quintili di reddito (II e III quintile); anni 2007-2016, val. %

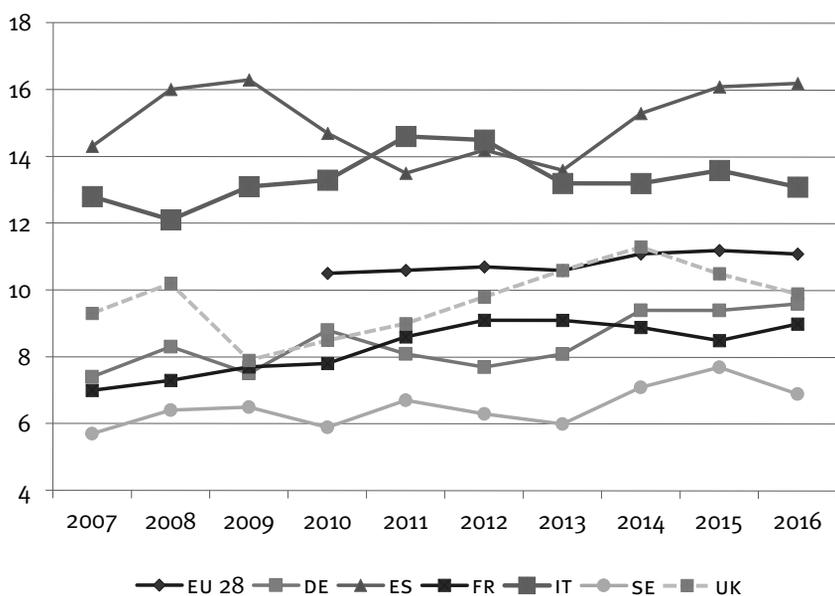


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

popolazione giovanile, con occupazioni a termine e con figli a carico (vedi ancora Istat 2017 e fig. 2). Un quadro dunque ancora a tinte fosche quello che riguarda l'Italia, con il 30 per cento circa della popolazione a rischio povertà o esclusione sociale (*ivi*).

La presenza di figli è un fatto tradizionalmente associato al rischio povertà, in particolare tra le fasce di popolazione più svantaggiate. Si tratta in effetti di un elemento costante come mostra la figura 2, su cui tuttavia si misura una parte della distanza che separa il nostro paese dai contesti nazionali più forti in termini di welfare e politiche per la famiglia, come i paesi scandinavi e la stessa Francia. Rispetto a questo trend, già negativo per l'assenza di politiche sociali adeguate, l'acuirsi della questione sociale porta con sé nuove più profonde linee di frattura. La crescita di incidenza del rischio povertà in Italia mostra infatti anche caratteristiche diverse dal passato. La povertà è un fenomeno che non interessa solo gli strati marginali o meno

Fig. 2 – Popolazione a rischio povertà o esclusione sociale per tipo di famiglia (con figli a carico); anni 2007-2016, val. %

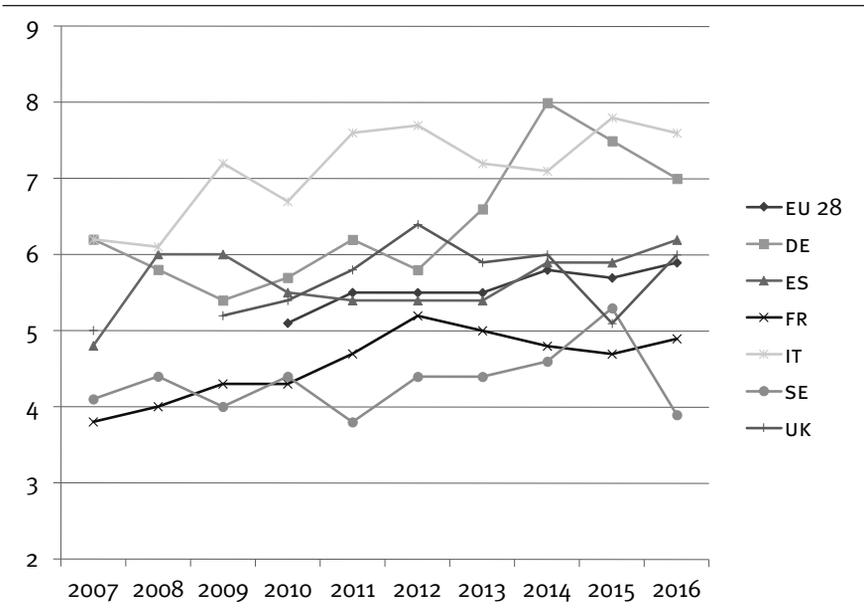


Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

qualificati della popolazione, soprattutto se con figli a carico. Complice la crisi il rischio povertà è andato in questi anni allargandosi, tanto da riguardare anche porzioni crescenti di ceti medio impoverito. La figura 1 è abbastanza emblematica da questo punto di vista. Sommando insieme il secondo e terzo quintile di reddito, l'Italia è il paese in Europa – tra quelli qui considerati – in cui tende maggiormente ad aumentare l'incidenza del rischio povertà per i ceti medio-bassi, superiore anche alla Spagna, che nell'ultimo periodo tende a invertire una rotta di continua crescita a partire dalla crisi scoppiata nel 2008. Dal 2008 in poi le tendenze alla divaricazione nello spazio europeo sono fortemente aumentate, con un disallineamento sempre più marcato tra i paesi. Per l'Italia, l'assenza fino al più recente passato di politiche di contrasto della povertà è un fattore di ulteriore indebolimento nel quadro comparato europeo, sommando insieme due debolezze: quelle derivanti dalla bassa dinamica del mercato del lavoro e quelle che

vengono da un sistema di politiche non in grado di contrastare a dovere la povertà, sia di chi è povero perché in condizione di severa indigenza, sia di chi, pur lavorando, non ha i mezzi necessari per mettersi al riparo dal rischio povertà. Il fenomeno della «povertà nonostante il lavoro» (2015), ovvero il rischio povertà associato al lavoro, è un fatto che desta preoccupazione in Italia. L'introduzione di uno schema di reddito minimo garantito o di inserimento, quale appunto il Rei, è una novità importante per l'Italia che colma una delle lacune più vistose del sistema di welfare. Le dimensioni della domanda appaiono tuttavia tali da rendere le risorse mobilitate molto al di sotto delle reali necessità, con il rischio di legittimare una nuova e pericolosa distinzione tra poveri «meritevoli» e poveri «non meritevoli» (Natili 2017), ovvero non abbastanza a rischio dall'essere presi in carico dalle politiche e pur tuttavia sempre a rischio povertà. Vincoli di bilancio e risorse scarse (2,1

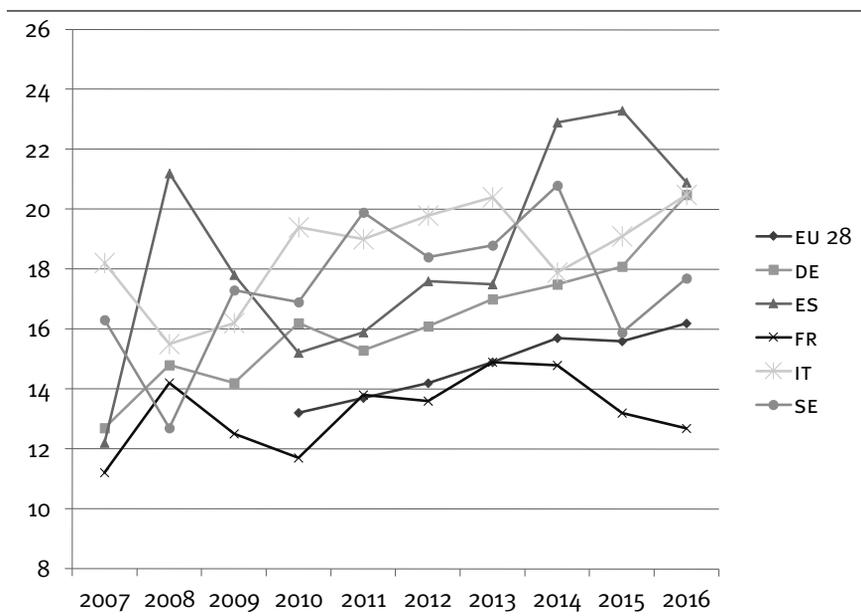
Fig. 3 – Popolazione a rischio povertà o esclusione sociale con contratti a termine; anni 2007-2016, val. %



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

miliardi per il 2018, 2,5 nel 2019 e 2,8 miliardi strutturali a decorrere dal 2020) non hanno permesso di estendere la platea dei beneficiari del Rei fino a ricomprendere tutta la popolazione a rischio povertà, livello per il quale si stima le risorse dovrebbero essere portate a circa 7 miliardi di euro. E anche questo è uno dei fattori che alimenta il forte disagio sociale che percorre la società italiana. Questo disagio taglia trasversalmente varie posizioni sociali e anche tipologie contrattuali, come si può notare di seguito. Il Italia il rischio povertà associato al lavoro a termine è andato costantemente crescendo in questi anni (vedi fig. 3), fino a superare di molto la media europea e anche un paese come la Spagna negli anni più recenti. Ma anche per i lavoratori con contratti standard il rischio povertà è elevato (vedi fig. 4), segno questo di un deterioramento che è andato colpendo anche fasce di forza lavoro tradizionalmente più garantite.

Fig. 4 – Popolazione a rischio povertà o esclusione sociale con contratti standard; anni 2007-2016, val. %



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

In Italia questo fenomeno del lavoro povero desta molte preoccupazioni. Non è tuttavia un caso isolato quello italiano. Anche altri paesi risentono dell'ingrossamento dell'area del lavoro povero. Basti considerare la Germania, paese non solo tradizionalmente forte ma soprattutto meno intaccato rispetto ad altri dagli effetti negativi indotti dalla crisi. Ebbene, anche in Germania è cresciuto sensibilmente il lavoro povero, nonostante e anzi indipendentemente dalla crisi. Su questo fenomeno incidono in realtà riforme, su tutte quelle Hartz, che hanno determinato un profondo cambiamento nelle politiche di welfare, comprese quelle di contrasto alla povertà.

2. Il rischio povertà e le politiche di contrasto alla povertà in Germania

In Germania le politiche di contrasto alla povertà sono state al centro di profonde riforme negli ultimi anni, di pari passo alla riorganizzazione degli ammortizzatori sociali. Ad oggi il sistema complessivo di sostegno del reddito, assicurativo e assistenziale, è incentrato su due tronconi principali. Da un lato vi è l'indennità assicurativa (*Arbeitslosengeld I*) – finanziata attraverso i versamenti contributivi sul lavoro come tipico dei welfare bismarckiani –, dall'altro lo schema di reddito minimo (*Arbeitslosengeld II*), riformato nel 2005 sotto forma di dispositivo assistenziale «dedicato», finanziato dalla fiscalità generale e rivolto ai disoccupati che hanno esaurito l'indennità assicurativa oppure a soggetti che pur lavorando sono a rischio povertà per via di redditi troppo bassi. I beneficiari del reddito minimo sono circa 4,3 milioni, un numero considerevole e sostanzialmente stabile nel tempo, per una spesa di più di 16 miliardi di euro (che diventano 27 se sommati a quella per l'indennità assicurativa). Il totale delle risorse trasferite ai beneficiari tiene conto di condizioni che di fatto delimitano un range di interventi *means-tested* e fortemente orientato a favorire quanto più possibile la partecipazione attiva al mercato del lavoro, soprattutto delle componenti più marginali.

Nel complesso le misure previste non mancano di aspetti controversi, soprattutto se messi in relazione all'iter del processo di riforma e ai forti cambiamenti imposti con le riforme Hartz. Prima di esse il sistema di protezione del reddito era organizzato su tre livelli, come ancora oggi in Francia per citare un paese vicino, non solo dal punto di vista della grandezza economica e della popolazione ma soprattutto sul piano dell'impianto del sistema di

welfare. Entrambi condividono, come noto, una comune radice bismarckiana associata a quello che per lungo tempo era stato definito un modello di *welfare without work*, ovvero un sistema di protezione sociale che garantiva condizioni generose di offerta ai soggetti forti del mercato del lavoro (i *male breadwinner* occupati stabilmente nei settori *core* dell'industria manifatturiera) in presenza tuttavia di una bassa partecipazione al mercato del lavoro, giovani, lavoratori anziani (over 55) e soprattutto donne, implicate per lo più nei compiti riproduttivi di cura informale. Come è stato sottolineato da Emmenegger e al. (2012) per tutti gli anni ottanta e anche in seguito, diverse condizioni agevolate di accesso all'assistenza (per le donne inattive) o di accompagnamento precoce alla pensione (per i lavoratori anziani coinvolti in processi di ristrutturazione produttiva), di fatto limitavano il tasso di partecipazione attiva al mercato del lavoro, con costi crescenti tuttavia per il sistema di welfare, distribuiti su platee ristrette di lavoratori attivi. Rispetto a questo stato di cose, le riforme Hartz, tra il 2003 e il 2005, hanno rappresentato una svolta profonda, in primo luogo per la riorganizzazione impressa al sistema di tutele passive (con il passaggio da tre a due livelli di sostegno del reddito), in secondo luogo, per la forte spinta data alla partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto delle componenti che prima erano a carico del sistema di welfare. Nella sua configurazione attuale l'*Arbeitslosengeld II* è il risultato dall'unificazione della precedente indennità di disoccupazione e dell'assistenza sociale di ultima istanza erogata dagli enti locali (*Socialhilfe*). Rispetto al passato i rendimenti sono più bassi (un trasferimento forfettario al posto di un rendimento parametrato al salario precedente) ma la platea di beneficiari molto più ampia, tanto dall'essere stabilmente sopra ai quattro milioni di individui presi in carico. In questo quadro anche le indennità assicurative sono state riviste, con un rendimento portato al 60 per cento del precedente reddito (67 per cento in caso di figli a carico sotto i 18 anni). Dai 32 mesi precedenti si è inoltre passati a un periodo di fruizione limitato a un anno (estendibile a due se la persona ha lavorato continuativamente per almeno due anni, 18 mesi in più in caso di età superiore ai 55 anni). Oltre questo periodo il beneficiario ancora in cerca di occupazione ricade nel nuovo reddito minimo Hartz IV.

Per effetto di questi cambiamenti c'è stato negli anni un travaso di beneficiari dalla disoccupazione, che è andata costantemente diminuendo, al mercato del lavoro, sia pure sotto forma di lavoro a bassi salari sussidiato dal reddito minimo garantito, come nel caso degli ormai noti *minijobs*: impie-

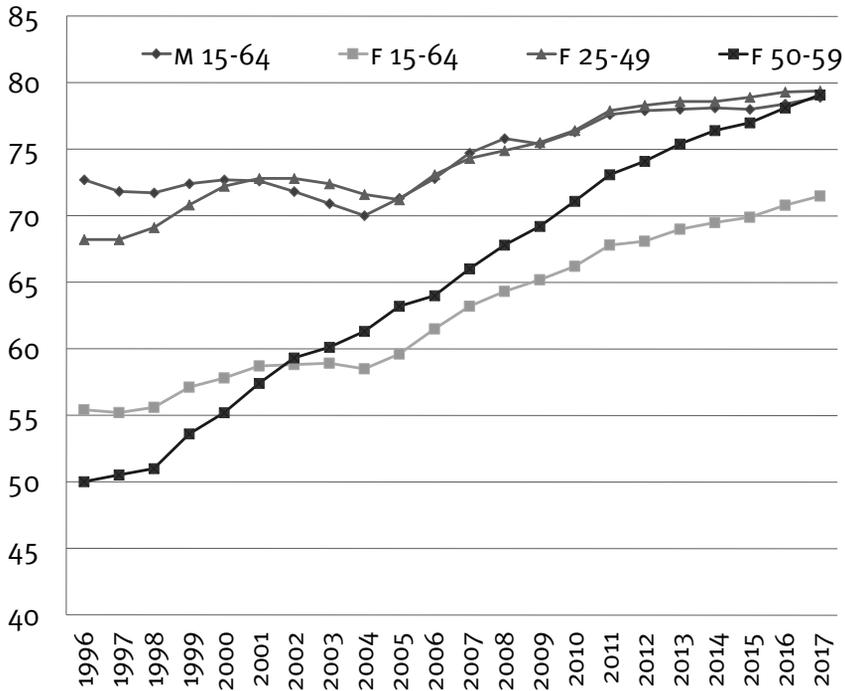
ghi remunerati per un massimo di 450 euro al mese comprensivi di limitati versamenti fiscali e contributivi a carico dei datori di lavoro. Già presenti sin dagli anni settanta come forme contrattuali volte a regolarizzare il lavoro irregolare, per lo più a domicilio, con le riforme Hartz i minijobs sono stati di fatto liberalizzati, fino a raggiungere la cifra ragguardevole di 7,5 milioni. Insieme agli interventi sulle tutele passive (riduzione dei sussidi di disoccupazione, inasprimento dei criteri di attivazione per il reinserimento lavorativo dei disoccupati), alle deroghe contrattuali e alla moderazione salariale che ha investito anche i settori centrali del mercato del lavoro, i minijobs sono stati una parte essenziale del piano di riforme per il contributo diretto dato alla creazione di nuova occupazione (Eichhorst e Marx 2011; Favarque 2013). Vi sono stati tuttavia anche lati oscuri, i cui effetti controversi non hanno mancato di manifestarsi negli anni immediatamente successivi. Tra questi va segnalato anzitutto il problema del rischio povertà associato al lavoro, legittimato e di fatto riprodotto dalle politiche sociali, in questo caso da uno schema di reddito minimo che funziona come un *in-work benefit* per lavoratori a rischio povertà, per disoccupati che hanno esaurito l'indennità assicurativa e per i giovani in cerca di prima occupazione. Riforme di tale portata hanno poco in comune con gli assetti del passato e nei fatti hanno rappresentato una decisa rottura, contribuendo ad aumentare sensibilmente il numero delle persone spinte a entrare nel mercato del lavoro. Non va dimenticato che al momento della loro introduzione la Germania aveva un problema di persistente disoccupazione, da un lato naturalmente per il processo di riunificazione tra i Länder occidentali e quelli orientali, dall'altro per le forti rigidità alle assunzioni e degli stessi ammortizzatori sociali che, a detta dei promotori, riducevano la possibilità di allargare la partecipazione attiva al mercato del lavoro. Messo in questi termini il piano Hartz è davvero un insieme articolato di riforme integrate tra loro, che hanno agito sui trasferimenti, sulle politiche attive e sui rapporti di lavoro, infine, non meno importante, sulla governance dei servizi, con la riorganizzazione dell'Agenzia federale del lavoro. Visti nel loro complesso tutti questi programmi hanno molto contribuito in questi anni ad aumentare il tasso di occupazione, scardinando i vecchi circuiti di assistenza passiva entro cui in precedenza si concentrava buona parte dell'inattività e della dipendenza dall'assistenza. Queste trasformazioni non sono state tuttavia esenti da dualismi e nuove forme di segmentazione, tanto nel mercato del lavoro quanto nella fruizione delle prestazioni sociali, che sono andati anzi rafforzandosi. La presenza di dualismi nella

struttura occupazionale dei paesi continentali, compresa la Germania, non è certo una novità. Essi sono parte costitutiva della struttura del mercato del lavoro e della stessa conformazione degli assetti di welfare bismarckiani. Il fatto nuovo, da addebitare in buona parte a queste riforme, è che la grande espansione occupazionale conosciuta dalla Germania negli ultimi anni sia passata attraverso la ricostituzione di un nuovo dualismo, non più tra inclusi ed esclusi dal mercato del lavoro, bensì tra fasce *core* di lavoratori – sui quali pure si sono fatti sentire tagli e moderazione salariale – e fasce di lavoratori periferici, occupati e pur tuttavia spesso a rischio povertà (Carlin e Soskice 2009; Palier e Thelen 2010). Non è un caso che nel 2015 sia stato istituito il salario minimo legale, una vera e propria novità per il sistema di relazioni industriali tedesco, tradizionalmente avverso all'utilizzo di strumenti di questo tipo. Nel passaggio dal vecchio modello del «*welfare without work*» alla nuova cornice di politiche attive e sussidi tutti orientati a sostenere la partecipazione attiva al mercato del lavoro – anche al prezzo di occupazioni mal pagate e precarie come i *minijobs* – è andata fortemente allargandosi l'area del lavoro povero, a bassi salari, in una spirale al ribasso delle retribuzioni che rischiava di mettere sotto pressione anche i settori più forti. È anche per questo che con il salario minimo legale – fissato inizialmente a 8,5 euro all'ora, nel 2017 portato a 8,84, un livello non alto, ad esempio più basso dello *Smic* francese: circa 10 euro orarie – si è messo un argine per via legislativa, con l'obiettivo di non fare scendere oltre un certo limite le retribuzioni nei comparti più esposti a questo problema. Come per altri paesi le questioni che qui si intrecciano riguardano più fattori, non semplicemente quelli legati alle politiche o alle iniziative legislative in materia di retribuzione oraria. Certamente va detto che in Germania le politiche hanno in un certo qual modo favorito l'espansione del lavoro povero alla periferia del mercato del lavoro, con effetti che non hanno mancato ben presto di manifestarsi. Vi sono però anche fattori strutturali da tenere in conto, che insieme alle politiche spiegano l'aumentare di incidenza del lavoro povero.

3. Mercato del lavoro e lavoro povero in Germania e in Italia

La Germania è uno dei paesi che hanno risentito meno degli effetti negativi della crisi. Ha anzi guadagnato occupati, prima e immediatamente dopo il 2009, tanto dall'essere oggi uno dei paesi europei con il più alto tasso di oc-

Fig. 5 – L'occupazione in Germania per coorti di età; anni 1996-2017, val. %



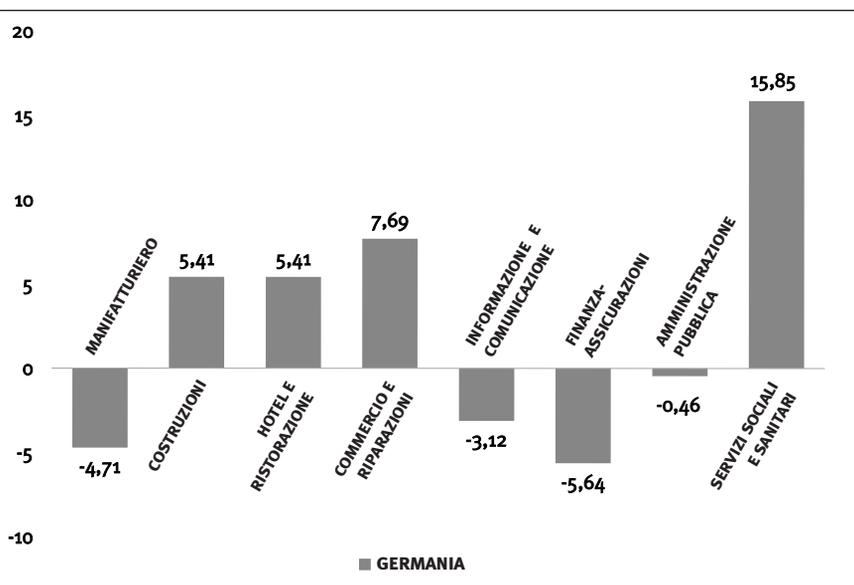
Fonte: elaborazione dell'autore su dati Eurostat - Labour Force Survey.

occupazione e di contro una minore incidenza della disoccupazione. Ma la dinamica positiva del mercato del lavoro è per questo paese un fatto che precede gli anni della crisi, soprattutto nelle componenti femminili, cresciute costantemente dalla fine degli anni novanta e in particolare in corrispondenza delle riforme Hartz (vedi fig. 5).

Ma non solo nella quantità è cambiato il mercato del lavoro in Germania. È cambiata radicalmente la sua composizione nei flussi tra un settore e l'altro. Come si può notare dalla figura 6 tra il 2008 e il 2015 il mercato del lavoro tedesco è andato incontro a significativi cambiamenti, sia nei settori *core*, quelli dell'industria esportatrice, sia nel basso terziario dove, è evidente, si trova la gran parte dell'occupazione creata negli anni più recenti. A fronte di una perdita di occupati nel manifatturiero nell'ordine di 4,7 punti percentuali (un dato negativo, e però sensibilmente inferiore a quanto fatto registra-

re da altri paesi: in Francia nello stesso periodo -13,6 per cento), crescono invece gli impieghi nella ristorazione, commercio, e molto nella cura e servizi alle persone, oltre alle costruzioni (in netta controtendenza rispetto alla dinamica di altri paesi, ad esempio l'Italia -25,1 per cento nello stesso periodo). Da notare inoltre la performance negativa dell'amministrazione pubblica e soprattutto di settori *core* di terziario avanzato come la finanza-assicurazioni e le comunicazioni, segno questo di un paese fortemente ancorato alla centralità della dimensione industriale produttiva.

Fig. 6 – L'andamento occupazionale per settore produttivo in Germania (Nace Rev. 2); anni 2008-2015, val. %

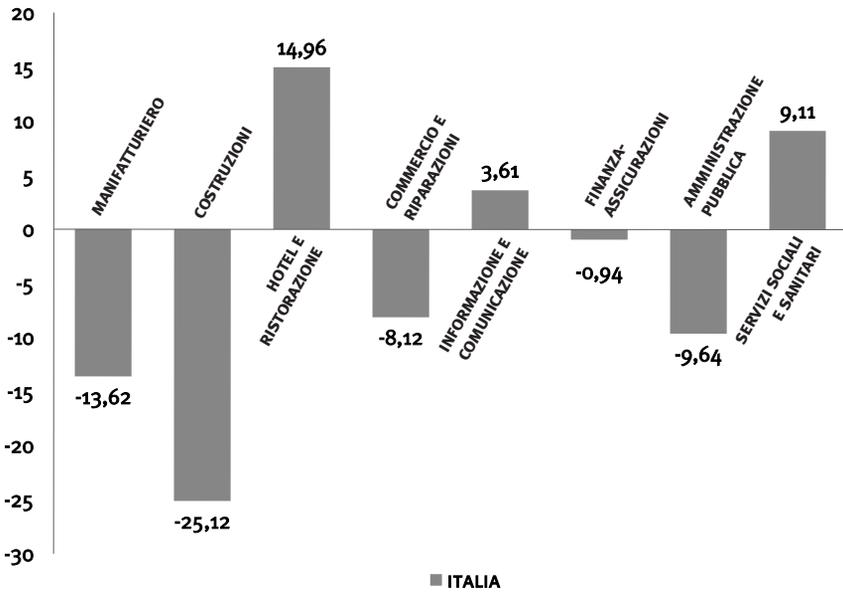


Fonte: elaborazione dell'autore su dati Eurostat - Labour Force Survey.

Sul piano dei mutamenti strutturali, alcuni autori (vedi in particolare Baccaro e Howell 2017) leggono i cambiamenti intercorsi alla luce di una profonda ristrutturazione interna al regime di crescita tedesco, passato a partire dai primi anni del duemila verso un modello *export-oriented* più sensibile rispetto al passato alla competitività di prezzo sui mercati internazionali. Date queste pressioni, la difesa del vantaggio competitivo dei settori *core* manifatturieri avrebbe richiesto un riaggiustamento al ribasso del costo

del lavoro ma soprattutto una decisa dinamica al ribasso della domanda interna e dei costi sostenuti per la protezione sociale, attraverso la creazione di un vasto settore a bassi salari nei servizi e tagli alla spesa pubblica. Detto in altri termini, una *austerity-based agenda* improntata alla riduzione dei costi che gravano sul sistema produttivo, perseguita attraverso un combinato disposto di compressione salariale e crescente liberalizzazione del mercato del lavoro. Questa strategia, se ha avuto un indubbio successo sul piano del sostegno alla ripresa economica e della capacità competitiva delle imprese, dall'altro ha determinato però un aumento delle disuguaglianze, con effetti particolarmente negativi per le fasce di popolazione più in basso nella distribuzione dei redditi. L'aumento del rischio povertà in Germania è associato dunque sia alle politiche, sia alle trasformazioni del mercato del lavoro. Quanto detto per la Germania vale anche per altri paesi, compresa l'Italia, dove la debolezza delle politiche di contrasto della povertà acuisce il rischio sociale, ma non determina in sé l'allargamento del lavoro povero.

Fig. 7 – L'andamento occupazionale per settore produttivo in Italia (Nace Rev. 2);
anni 2008-2015, val. %



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat - Labour Force Survey.

Anche in Italia è diminuita l'occupazione manifatturiera e cresciuta quella dei settori a basso valore aggiunto del basso terziario, dove le retribuzioni sono strutturalmente più basse per via della minore produttività. La figura 7 è abbastanza eloquente da questo punto di vista. Italia e Germania sono due paesi tradizionalmente manifatturieri che tuttavia negli anni recenti non sono stati esenti da cambiamenti sostanziali nella struttura produttiva. Da un lato con un processo di ristrutturazione interno ai settori *core* manifatturieri (in Italia al prezzo di una svalutazione della domanda interna molto intensa), dall'altro con un parallelo aumento degli occupati nei servizi a bassa produttività. Il problema è la qualità del lavoro che si crea in questi comparti, con effetti a cascata anche sulle politiche, del lavoro e per il contrasto della povertà.

4. Conclusioni

Come abbiamo evidenziato, in Germania le politiche sociali, comprese quelle di reddito minimo, hanno accompagnato e legittimato il riaggiustamento della struttura produttiva. In Italia il cammino delle riforme è stato più tortuoso e anche più lento. Solo nel 2017 è stato istituito il Rei. Il fatto interessante è che con questa riforma il sistema di ammortizzatori sociali e di sostegno del reddito verrà ad avere alcune caratteristiche comuni con la Germania. Con la soppressione della indennità di disoccupazione Asdi anche l'Italia passa infatti a un sistema costruito su due livelli di intervento: da un lato l'indennità assicurativa, dall'altro, a seguire, il nuovo reddito minimo garantito. Come già detto in apertura, la spesa dedicata al Rei risulta ad oggi inadeguata a coprire tutta la popolazione a rischio povertà, rivolgendosi ai più poveri tra i poveri. Ma anche aumentando la spesa rimane un'altra questione da affrontare, e cioè se il Rei debba configurarsi come misura di contrasto della povertà rivolta alle persone in stato di grave deprivazione economica, oppure, come ad esempio in Germania, come *in-work benefit* pensato anche per chi, pur lavorando, è a rischio povertà, dati i bassi redditi (vedi Toso in questo fascicolo, p. 131 e ss.). Su questo punto vi è un rischio da non sottovalutare riguardante la capacità delle politiche non già di contrastare, bensì di alimentare il lavoro povero. Ma questo problema non riguarda solo le politiche. Non meno determinante è la qualità del lavoro che si crea nel mercato del lavoro. E questo è importante da sottolineare perché

nella transizione all'economia dei servizi abbiamo di fronte una struttura delle occupazioni che tende sempre più a polarizzarsi, rafforzando ancora di più dualismi già presenti nel mercato del lavoro. Di fronte a queste trasformazioni le sole politiche di reddito minimo, anche le meglio congegnate, possono poco se non sono accompagnate da misure in grado di sostenere la produttività e la creazione di lavoro di qualità.

Riferimenti bibliografici

- Baccaro L., Howell C. (2017), *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations since the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Carlin W., Soskice D. (2009), *German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-Side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinate Policy Institutions*, in *Socio-Economic Review*, vol. 7, pp. 67-99.
- Eichhorst W., Marx P. (2011), *Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 21, n. 1, pp. 73-87.
- Emmenegger P., Häusermann S., Palier B., Seeleib-Kaiser M. (2012), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Favarque N. (2013), *Developing Personal and Household Services in the EU. A Focus on Housework Activities*, Report for the DG Employment, Brussels, Social Affairs and Inclusion.
- Hohmeyer K., Wolff J. (2012), *A Fistful of Euros: is the German One-Euro Job Workfare Scheme Effective for Participants?*, in *International Journal of Social Welfare*, vol. 21, n. 2, pp. 174-185.
- Istat (2017), *Rapporto annuale. La situazione del paese*, Roma.
- Palier B., Thelen K. (2010), *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*, in *Politics & Society*, n. 1, pp. 119-148.
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli.
- Toso S. (2017), *Reddito di cittadinanza o Reddito minimo?*, Bologna, il Mulino.

ABSTRACT

In questo articolo si analizzano i mutamenti nei profili di rischio povertà in alcuni paesi europei, con una particolare attenzione all'Italia e alla Germania, nella stretta connessione tra politiche di contrasto della povertà e i cambiamenti intervenuti nella struttura produttiva. La tesi sostenuta è che il rischio povertà non sia da mettere in relazione solo alla limitatezza o agli orientamenti delle politiche sociali, ma anche alle trasformazioni che hanno investito la struttura produttiva, a partire dal processo di terziarizzazione dell'economia. Troppo spesso il dibattito sul reddito minimo e le varie forme di sostegno del reddito trascura questi aspetti, come se il problema del rischio povertà associato al lavoro potesse essere affrontato solo dal lato delle politiche sociali. Le determinanti della domanda di lavoro rivestono invece una importanza cruciale, anche ai fini di ipotesi di riforma delle politiche di reddito minimo. L'articolo è organizzato come segue. Nella prima parte viene presentato il quadro relativo alle trasformazioni del rischio povertà in Italia e in alcuni paesi europei. Nella seconda il focus è spostato sulla Germania, esaminando i cambiamenti che hanno riguardato le politiche e la struttura del mercato del lavoro. Da qui, nell'ultima parte, il caso tedesco viene confrontato con quello italiano, presentando alcune considerazioni finali sulle politiche di reddito minimo.

WHEN STRUCTURAL FACTORS MATTER.
SOCIAL POLICIES AND MINIMUM INCOME SCHEMES IN ITALY AND GERMANY

The article analyses the changes that have affected poverty risk and policies against poverty in some European countries in the more recent years, with a particular focus on Italy and Germany. Against this background, the article focuses on both institutional and structural factors behind policy change. In doing so, we argue that the debate over minimum income schemes to often focuses only on institutional changes, without taking into consideration macro-structural forces affecting labour demand. The article is organized as a follow. In the first part, we examine the changes occurred in the poverty risk in Italy and in some European countries. In the second one, we focus on Germany, by looking at the institutional and structural changes that affected both social policies and labour market. Finally, in the last part, we proceed to compare the two cases, providing final remarks concerning minimum income reforms.