

1. *Il reddito minimo in Germania: che cos'è e a chi si rivolge*

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. A 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 dei contributi 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 soggetti che pur lavorando sono a rischio povertà per via di redditi troppo bassi (vedi tab. 1). 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 orientati a favorire quanto più possibile la partecipazione attiva al mercato del lavoro, soprattutto delle componenti più marginali e più suscettibili di occupazioni instabili o mal retribuite. Il livello generale della spesa, da questo punto di vista, non è l'unico parametro da tenere in considerazione, soprattutto se si tiene conto del processo che ha portato all'attuale configurazione isti-

TAB. 1. *Utenti e spesa per l'indennità di disoccupazione e il reddito minimo garantito in Germania*

	Numero di utenti	Spesa (miliardi di euro)
<i>Arbeitslosengeld I</i>	1.945.900	11,9
<i>Arbeitslosengeld II</i>	4.311.782	16.192.299
Totale	6.257.682	27.201.299

Fonte: German Statistics.

tuzionale con le riforme *Hartz*. Ma procediamo con ordine e iniziamo dall'entità dei trasferimenti alle persone in condizioni di povertà, dunque beneficiarie dell'*Arbeitslosengeld II*. L'ammontare del sussidio è parametrato anzitutto sugli standard di spesa in consumi del 15% delle famiglie a più basso reddito. Nel 2012 questo rapporto è stato addirittura abbassato di cinque punti percentuali (prima era al 20%), delimitando ulteriormente l'ammontare di risorse pro-capite trasferite alle persone in condizioni di povertà. La possibilità di accedere al *benefit* dipende inoltre dai risparmi e dai redditi del coniuge, a fronte però di una durata illimitata. In questo quadro, l'*Arbeitslosengeld II* garantisce un trasferimento forfettario (vedi tab. 2), con deduzioni fiscali in base al reddito e al patrimonio familiare che hanno lo scopo di aumentare le risorse a disposizione dei beneficiari: 20% per redditi tra i cento e i 1.000 euro, 10% per i redditi tra i 1.001 e i 1.200 euro [EMIN 2016; Toso 2017]. Per ogni figlio a carico sono inoltre previste specifiche esenzioni fiscali e franchigie patrimoniali in funzione dell'età [Toso 2017]. In aggiunta, i beneficiari possono ricevere, a determinate condizioni, contributi economici per il pagamento delle spese mediche, per l'abitazione e la scuola dei figli minori.

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 della grandezza economica e della popolazione ma

TAB. 2. *Importo del reddito minimo per tipo di famiglia*

	2013	2014	2016
Persona sola	382	391	404
Coniuge o partner registrato co-abitante	345	353	364
Minori sopra i 14 anni	289	296	324
Minori tra i 6 e i 14 anni	255	261	270
Minori sotto i 6 anni	224	229	237

Fonte: EMIN [2016].

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, impegnate per lo più nei compiti riproduttivi e di cura informale. Come messo in evidenza da Emmenegger e altri [Emmeneger *et. 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 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 4 milioni di individui presi in carico. In questo quadro, anche le indennità assicurative sono state riviste, con un rendimento portato al 60% del precedente reddito (67% 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 (estendibili a due se la persona ha lavorato continuativamente per almeno due anni, 18 mesi in più in caso di età superiore ai 55 anni).

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*: impieghi 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, proprio per il contributo dato alla creazione di nuova occupazione, sia pure a bassi salari [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, ovvero quella «povertà nonostante il lavoro» [Saraceno 2016], legittimata e di fatto riprodotta dalle politiche sociali, in questo caso da uno

TAB. 3. Il Piano «Hartz»

<i>Hartz I</i>	2002	Nuova disciplina sul lavoro interinale
<i>Hartz II</i>	2002	Riforma dei <i>minijobs</i> e <i>midijobs</i>
<i>Hartz III</i>	2003	Riorganizzazione dell'Agazia federale del lavoro
<i>Hartz IV</i>	2003	Riforma del reddito minimo garantito

schema di reddito minimo che funziona come un *in-work benefit* per lavoratori a rischio povertà, ovvero disoccupati che hanno esaurito l'indennità assicurativa e persone in cerca di 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* (vedi tab. 3) è davvero un insieme articolato di riforme integrate tra loro, andate ad agire sui trasferimenti, sulle politiche attive e sui rapporti di lavoro, infine, non meno importante, sulla *governance* dei servizi, con la riorganizzazione dell'Agazia federale del lavoro.

## 2. «Governance» e politiche attive

Il sistema di politiche attive deputato all'inserimento dei beneficiari di reddito minimo è incentrato su una divisione di compiti tra l'Agazia federale del lavoro e i *Jobcentres* territoriali, appositamente riorganizzati proprio in occasione delle riforme *Hartz*, secondo un modello a sportello unico che richiama il sistema sperimentato nel Regno Unito con l'istituzione dei *Jobcentres Plus* negli anni di governo del New Labour. Alla distinzione fra trattamenti assicurativi e

reddito minimo corrisponde una suddivisione di compiti tra l'Agenzia federale, a cui spetta il compito di erogare gli ammortizzatori sociali per chi ha perso il lavoro e i *Jobcentres*, responsabili di contro della presa in carico dei disoccupati di lungo periodo che hanno esaurito il primo livello assicurativo e dei percettori di reddito minimo abili al lavoro (nell'accezione tedesca soggetti che possono lavorare almeno 3 ore al giorno). In questa nuova conformazione istituzionale i *Jobcentres* svolgono anche funzioni assistenziali, con servizi *ad hoc* per l'alloggio e l'accesso ai servizi sociali. Ma il compito principale rimane quello di sostenere il reingresso nel mercato del lavoro dei beneficiari con appositi professionisti interni che tengono i contatti anche con le aziende alla ricerca di personale da assumere, anche tramite appositi sussidi e incentivi alle imprese. I lavori sussidiati prevedono formazione specifica per il beneficiario e una copertura del salario a carico dello stato (dal 75 al 100%, compreso il versamento dei contributi) per tre anni, dopo di che il datore di lavoro è obbligato ad assumere il lavoratore per almeno 6 mesi. In tema di *governance* è importante sottolineare l'apertura a forme di esternalizzazione a agenzie private, attraverso lo strumento del *voucher* e un sistema a remunerazione che è in parte simile a quello introdotto in Italia con l'assegno di ricollocazione. Il ricorso a strumenti di questo tipo rimane limitato anche in Germania (vedi anche fig. 1). Nei fatti, sono le strutture pubbliche a coprire la larga parte dei programmi di politica attiva, anche per l'ampia dotazione di personale su cui possono contare, circa 90 mila professionisti distribuiti su tutto il territorio nazionale all'interno di più di quattrocento *Jobcentres*.

Veniamo adesso alle politiche attive. Sul piano delle condizionalità all'attivazione, le riforme hanno rafforzato fortemente l'impianto contrattuale e condizionante delle prestazioni. Il beneficiario ha infatti l'obbligo di dimostrare di essere attivamente alla ricerca di un lavoro, pena sanzioni che possono variare dal 30 al 100% del sussidio. Diversamente inoltre da altri Paesi, che pure hanno proceduto a rafforzare l'impianto attivante delle politiche, il disoccupato è tenuto ad accettare qualunque proposta di

lavoro venga avanzata, o perlomeno l'inserimento in piani di attivazione. Da questo punto di vista, il sistema che è venuto emergendo ha molto dei tratti del tipico *workfare* anglosassone, con una forte pressione su disoccupati e persone in cerca di prima occupazione al rapido inserimento lavorativo. Questo non significa che non sia stata prevista una gradazione nelle misure di attivazione, in particolare nei confronti dei gruppi più vulnerabili: disoccupati di lungo periodo, percettori di sussidio più difficili da ricollocare per la presenza di svantaggi multipli, più di recente anche rifugiati richiedenti asilo. Nei loro confronti i *Jobcentres* hanno a disposizione programmi specifici, all'interno dei quali trovano spazio i servizi (formazione, orientamento), gli incentivi per l'attività in proprio e anche sussidi alle imprese per le assunzioni agevolate. Tra questi programmi vale la pena ricordare i cosiddetti *Ein-Euro-Jobs*, introdotti nel 2005 sempre nell'ambito delle riforme *Hartz*, rivolti ai percettori di reddito minimo più difficili da collocare. Il programma, obbligatorio, ha lo scopo di dare opportunità di inserimento nel settore pubblico o non profit in lavori che non siano in competizione con il lavoro regolare dei dipendenti delle organizzazioni coinvolte. Questa condizione è stata prevista al fine di sfavorire possibili effetti *dumping* all'interno delle organizzazioni e più in generale il prodursi di spirali al ribasso dei salari del settore primario, a opera dei lavori sussidiati. Detto questo, il partecipante riceve un pagamento mensile a copertura del lavoro svolto che consiste in un euro per ogni ora lavorata da associare al reddito minimo, da qui la dizione *Ein-Euro-Jobs*. Accanto a questo programma, sono stati previsti anche altri strumenti di ingresso agevolato nel lavoro, ad esempio il *Kommunal-Kombi*, avviato nel 2008 con un mix di fondi nazionali e europei e finalizzato a sostenere l'assunzione (per un massimo di tre anni) in lavori di pubblica utilità di soggetti svantaggiati in organizzazioni non profit e enti locali in aree ad alta disoccupazione (79 in totale, di cui 71 situate nei *Länder* orientali).

Secondo i dati dell'Agenzia federale del lavoro [Dengler 2013], tra il 2005 e il 2009, il numero di *Ein-Euro-Jobs* si è mantenuto stabilmente intorno ai 600 mila soggetti, con

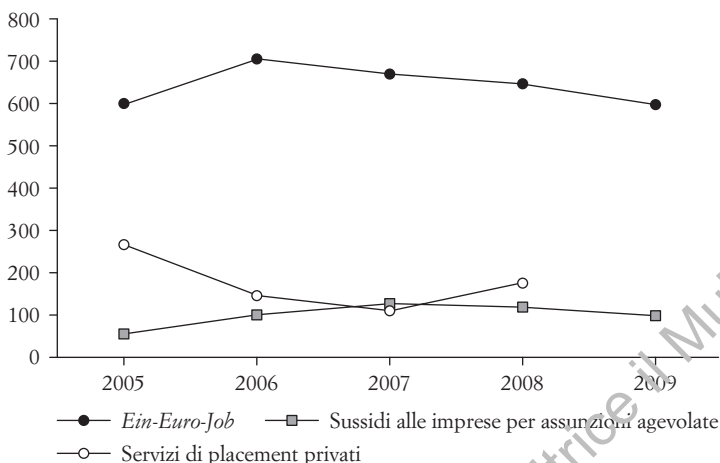


FIG. 1. Beneficiari di alcuni programmi di attivazione e inserimento agevolato nel mercato del lavoro.

Fonte: Dengler [2013].

punte massime di 700 mila nel 2006. Si tratta di dimensioni rilevanti che fanno di questo strumento il principale canale di ingresso agevolato (sussidiato) nel mercato del lavoro per i gruppi target più a rischio. A confronto, i sussidi alle imprese hanno riguardato (sempre nello stesso periodo) tra i 60 e 100 mila individui [ibidem]. Ma al di là dei numeri un aspetto non meno importante riguarda la qualità del lavoro creato. Cui diverse analisi sottolineano come alla crescita quantitativa del lavoro non abbia corrisposto un altrettanto miglioramento delle condizioni di lavoro [Hohmeyer e Wolff 2012], di fatto confinando molti dei beneficiari in una sorta di mercato del lavoro secondario, non troppo diverso da quei circuiti di lavoro sussidiato che erano stati al centro dell'esperienza dei lavori socialmente utili in molti Paesi europei, tra cui l'Italia e la stessa Francia con i programmi di *Insertion*.

Certamente nel loro complesso tutti questi programmi, compresi i *minijobs*, hanno molto contribuito ad aumentare



il tasso di occupazione, scardinando i vecchi circuiti dell'assistenza passiva entro cui in precedenza si concentrava buona parte dell'inattività. 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 il fatto che la grande espansione occupazionale conosciuta dalla Germania negli ultimi anni sia passata attraverso la ricostituzione di un nuovo dualismo, non più tra inclusi e 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 istituti 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 a 8,5 euro, un livello certamente non alto, ad esempio più basso dello SMIC francese: circa 10 euro orari – 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 sociali e del lavoro 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. Di questi ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

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

La Germania è tra i Paesi in Europa che meno hanno risentito 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 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. 2).

Ma non solo nella quantità e qualità è cambiato il mercato del lavoro in Germania. Di pari passo a queste trasformazioni sono cambiati radicalmente i flussi tra un settore e l'altro. Come si può notare dalla figura 3 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 registrare da altri Paesi; in Francia nello stesso periodo: -13,6%), crescono invece gli impieghi nella ristorazione, commercio, e molto nella cura e servizi alle persone, oltre alle costruzioni. Da notare inoltre la performance negativa delle amministrazioni pubbliche 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, ma

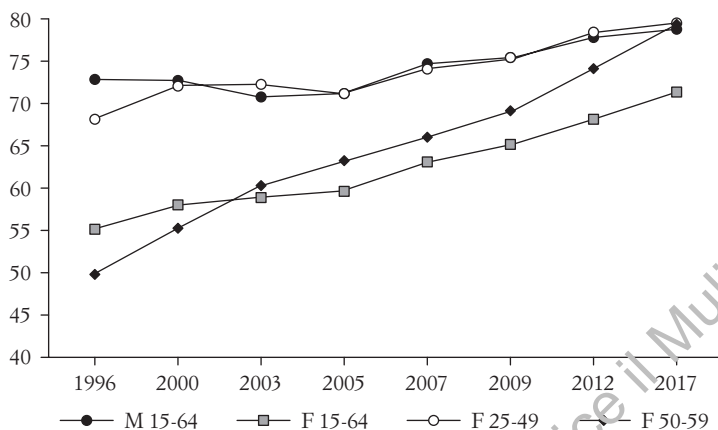


FIG. 2. L'occupazione in Germania per coorti di età, anni 1996-2017, val. %.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat-Labour Force Survey.

la cui espansione occupazionale ha seguito e riprodotto un forte dualismo con i servizi a bassa produttività, fortemente cresciuti, ma esposti a problemi di bassi salari.

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 Duemila verso un modello *export-oriented* più sensibile rispetto al passato alla competitività di prezzo sui mercati internazionali. In uno scenario internazionale contraddistinto da crescenti tensioni competitive, la difesa del vantaggio competitivo dei settori *core* manifatturieri avrebbe richiesto un riaggiustamento al ribasso, da un lato del costo del lavoro e della protezione sociale, dall'altro dei consumi interni, così da tenere bassa l'inflazione e controbilanciare le spinte alla compressione salariale. A questo ha seguito la scelta esplicita di sostenere la creazione di occupazione a bassi salari nei *low-end services*, agevolando così la compressione salariale e la riduzione della spesa sociale per sussidi,

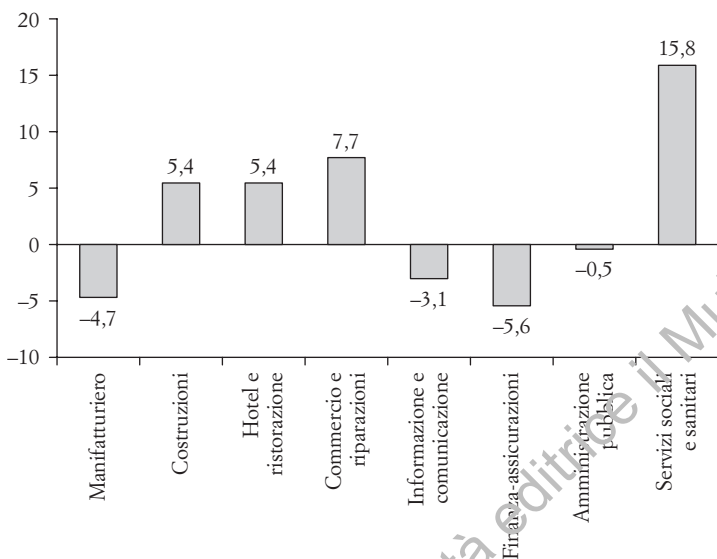


FIG. 3. L'andamento occupazionale per settore produttivo (NACE Rev. 2), anni 2008-2015, val. %.

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

riorganizzata allo scopo per l'appunto di tenere quanto più popolazione attiva nel 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. Nella figura 4 sono riportati gli incrementi medi della popolazione a rischio povertà per quintili di reddito e tipo di famiglia. Ebbene, come si può notare, mentre sul totale della popolazione (anche quella con figli a carico) il rischio povertà è solo lievemente aumentato tra il 2005 e il 2014, c'è stato di contro un significativo innalzamento tra le fasce di popolazione collocate alla base della distribuzione dei redditi (primo quintile), soprattutto se con figli a carico.

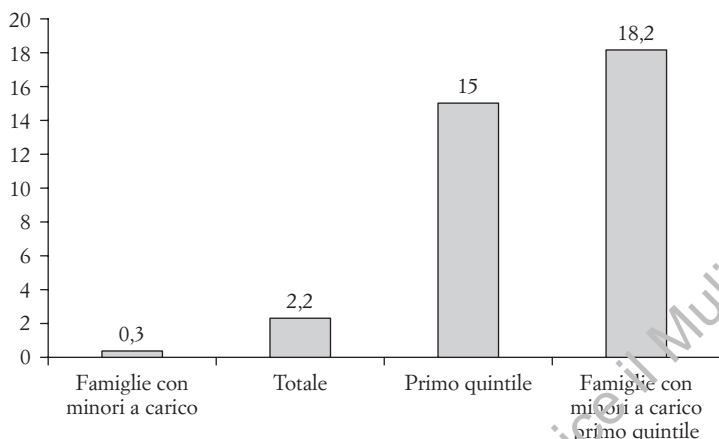


FIG. 4. Incremento percentuale del rischio povertà per quintili di redditi e tipo di famiglia, 2005-2015, val. %.

Fonte: Nostra elaborazione su dati EUSILC.

E questo è importante da sottolineare, perché dice molto degli impatti delle riforme perseguite sul piano del contrasto alla povertà. Queste riforme hanno in realtà rafforzato i dualismi e l'area del lavoro povero, anche quello sussidiato da schemi di reddito minimo.

Più che in altri Paesi, l'aumento del rischio povertà in Germania è associato sia alle politiche, sia alle trasformazioni del mercato del lavoro. Da un lato c'è stata, come detto, una forte espansione dei lavori precari e a bassi redditi nel basso terziario, dall'altra però anche riforme e politiche (del lavoro e per il contrasto della povertà) che sembrano avere contribuito a questo allargamento. Il rischio povertà dopo l'intervento delle politiche è cresciuto di più di 4 punti percentuali tra il 2005 e il 2015, dal 12,2 al 16,5% (vedi tab. 4). In confronto, la Francia con la sua alta spesa sociale mantiene effetti redistributivi molto più forti, con percentuali di rischio che si sono mantenute stabili e comunque al di sotto di 3 punti rispetto alla Germania. In Italia il rischio è ben più alto come si può notare, ma

TAB. 4. *La popolazione a rischio povertà dopo l'intervento delle politiche\**, anni 2005-2015, val. %

Paese	Rischio povertà dopo l'intervento delle politiche (%)	
	2005	2015
EU-28	16,5 (2010)	17,3
Danimarca	11,8	11,9
<i>Germania</i>	12,2	16,5
Spagna	20,1	22,3
Francia	13,0	13,6
Italia	19,2	20,6
Olanda	10,7	12,7
Finlandia	11,7	11,6
Svezia	9,5	16,2
Regno Unito	19,0	15,9

\* Persone con un reddito equivalente sotto la soglia di povertà (fissata al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale) dopo l'intervento delle politiche.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

questo dipende dalla mancanza effettiva di politiche, almeno fino all'introduzione del ReI, i cui effetti tuttavia devono ancora essere stimati.

Anche sul mercato del lavoro gli effetti sono stati significativi, con il crescere del rischio povertà associato al lavoro, soprattutto temporaneo (vedi fig. 5). In realtà anche per i lavoratori con contratti a tempo indeterminato è cresciuta l'incidenza dell'*in-work poverty* come mostra bene la figura 6, segno questo di una compressione al ribasso che ha tagliato trasversalmente il mercato del lavoro. E che però è il risultato, tra le altre cose, di un regime di crescita che si è andato strutturando intorno ad assi produttivi e riproduttivi ben definiti, da contorni chiari, anche se al prezzo di esternalità negative di una certa entità.

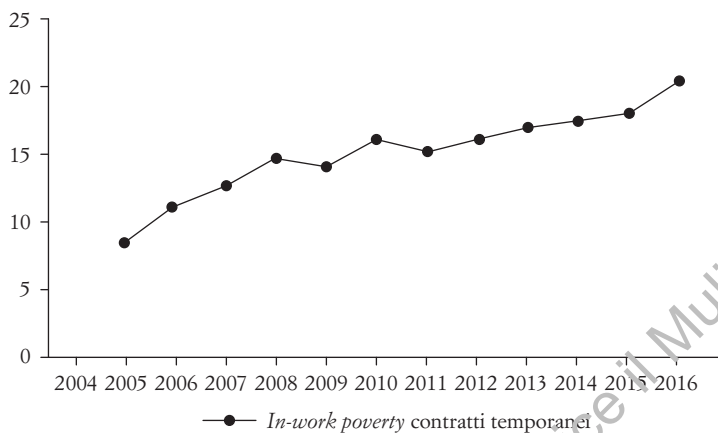


FIG. 5. Il lavoro a rischio povertà per tipo di contratto: temporaneo, anni 2007-2016, val. %.

Fonte: Nostra elaborazione su dati EUSILC.



FIG. 6. Il lavoro a rischio povertà per tipo di contratto: permanente, anni 2004-2016, val. %.

Fonte: Nostra elaborazione su dati EUSILC.

#### 4. Tra reddito minimo e reddito di base

Negli anni più recenti è molto cresciuto il dibattito sulle riforme *Hartz*, con posizioni critiche che sono andate via via crescendo di intensità. Il numero ormai stabile negli anni dei beneficiari di *Hartz IV* (il reddito minimo) nonostante la dinamica estremamente positiva del mercato del lavoro, è andato a ingrossare un serbatoio di lavoro povero legittimato e riprodotto dalle politiche sociali. Da più parti sono state avanzate critiche a questo sistema di sussidi così fortemente condizionati all'attivazione, con proposte di revisione volte in prima istanza ad aumentare il livello dei trasferimenti. Non rientra tuttavia nel nuovo accordo di *Große Koalition* alcuna modifica sostanziale all'impianto dell'*Hartz IV*. Sul fronte delle politiche di *welfare* l'accordo nazionale tra CDU e SPD prevede il solo ritorno a una equa distribuzione dei contributi tra dipendenti e datori di lavoro per l'assicurazione sanitaria (obbligatoria) e una riduzione dello 0,3% dei contributi per l'indennità di disoccupazione. È piuttosto a livello decentrato, nelle singole municipalità, che sono andate emergendo proposte di revisione e richieste di sperimentazioni che puntano a rivedere le politiche di reddito minimo. Tra queste può essere ricordata la proposta recente avanzata dal sindaco di Berlino, circa l'istituzione di una sorta di reddito di base volto a garantire entrate pari a 1.500 euro (lordi) a beneficiario, a fronte di una attivazione in lavori pubblici municipali. Si tratta a ben vedere di una proposta da un lato tesa a innalzare il forfait garantito dall'*Hartz IV* (al momento fissato a poco più di 400 euro mensili), dall'altro a promuovere una attivazione in lavori di pubblica utilità fuori del mercato primario del lavoro, un po' come nel caso degli *Ein-Euro-Jobs*, ma su livelli ben più generosi e secondo forme di condizionamento molto meno accentuate. Quanto questo si avvicini a un *basic income* è presto detto. Non si tratta di un reddito universale come reddito incondizionato, slegato cioè dal meccanismo salariale e contributivo e sufficientemente elevato da favorire la mobilità scelta tra un lavoro e un altro. Si tratta piuttosto di proposte che puntano a elevare i trasferimenti e ridurre i



meccanismi di condizionalità (che invero si sono fatti molto forti in questi anni).

Occorre tuttavia tenere conto di questo dibattito, così come di altre proposte e innovazioni che stanno emergendo, pur non essendo direttamente collegate al contrasto della povertà o *al basic income*. Vi sono ad esempio questioni, come quella riguardante l'orario di lavoro e i tempi di vita, che indirettamente toccano questi ambiti, soprattutto se interpretate alla luce delle trasformazioni indotte dalla tecnologia sul lavoro. Su questo piano proprio la Germania offre spunti di indubbio interesse. L'accordo pilota firmato tra il sindacato metalmeccanico IG Metal e l'associazione datoriale nel Baden-Württemberg (riguardante circa 900 mila metalmeccanici) prevede una riduzione del tempo di lavoro su base volontaria da 35 a 28 ore settimanali per un periodo massimo di 2 anni a salario invariato per la cura dei figli e l'assistenza familiare. Di contro, le aziende possono aumentare la quota di dipendenti che intendono allungare la settimana di lavoro a 40 ore. Pur se dentro specifici limiti all'utilizzo (la richiesta di riduzione individuale di tempo non può superare il 10% dei dipendenti contemporaneamente ad azienda), si tratta di una novità degna di attenzione, per l'effetto imitativo che si potrebbe innescare e per la combinazione (via contrattuale) che si potrebbe realizzare tra forme di riconoscimento giuridico e monetario per l'impegno fuori mercato e il lavoro di mercato, teso a ridursi ma non a essere pagato meno.

Restano aperte però molte questioni. In particolare, il fatto che questa redistribuzione del lavoro e dei tempi di vita avviene essenzialmente al cuore del comparto manifatturiero-industriale, nei confronti cioè dei *core workers*, ovvero dei gruppi tradizionalmente più forti e meglio tutelati fuori e dentro il mercato del lavoro. Non stiamo parlando certo dei lavoratori poveri dei servizi, per i quali accordi di questo tipo sono ben lontani, se non improponibili, anzitutto per il problema della bassa produttività di questi comparti. Da questo punto di vista, a meno di interventi per via legislativa, potrebbero anzi allargarsi i divari tra *insider* e *outsider*, in

questo caso tra chi, grazie alla redistribuzione dei guadagni di produttività (legati alla tecnologia applicata al lavoro), ha la possibilità di accedere a forme di riconoscimento monetario per l'impegno fuori mercato [vedi Paci 2006], e chi, confinato in lavori marginali, non ha altra alternativa che l'attivazione «workfarista» nel mercato del lavoro, secondo le regole vigenti dell'*Hartz IV*.

### Riferimenti bibliografici

Baccaro, L. e Howell, C.

2017 *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations since the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press.

Carlin, W. e Soskice, D.

2009 *German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-Side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinated Policy Institutions*, in «Socio-Economic Review», 7, pp. 67-99.

Dengler, K.

2013 *Effectiveness of Sequences of One-Euro-Jobs Is It Better to Do More One-Euro-Jobs or to Wait?*, IAB-Discussion Paper, n. 16.

Eichhorst, W. e Marx, P.

2011 *Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility*, in «Journal of European Social Policy», 21, 1, pp. 73-87.

EMIN

2016 *European Minimum Income Network Country Report Germany. Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in EU Member States*, Report, Brussels.

Erimenegger, P., Häusermann, S., Palier, B. e Seeleib-Kaise, 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*, Brussels, Report for the DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Hohmeyer, K. e Wolff, J.

2012 *A Fistful of Euros: Is the German One-Euro Job Workfare Scheme Effective for Participants?*, in «International Journal of Social Welfare», 21, pp. 174-185.

Paci, M.

2006 *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.

Palier, B. e Thelen, K.

2010 *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*, in «Politics & Society», 1, pp. 119-148.

Saraceno, C.

2016 *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.

Copyright © 2018 by Società editrice Il Mulino