



# DOCUMENTAZIONE RELATIVA A REDDITO DI CITTADINANZA E SALARIO MINIMO GARANTITO

Rapporto n. 2

ESPERIENZE DI REDDITO MINIMO DI ULTIMA ISTANZA E  
MODELLI/SIMULAZIONI DI REDDITO DI CITTADINANZA IN ALCUNI  
PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

Venezia, ottobre 2009

## DOCUMENTAZIONE RELATIVA A REDDITO DI CITTADINANZA E SALARIO MINIMO GARANTITO

### **Rapporto n. 1**

Rassegna di letteratura internazionale

### **Rapporto n. 2**

Esperienze di reddito minimo di ultima istanza e modelli/simulazioni di reddito di cittadinanza in alcuni Paesi dell'Unione Europea

### **Rapporto n. 3**

Le principali esperienze italiane in materia di Reddito minimo di inserimento (Rmi) e di Reddito di ultima istanza (Rui)

---

I 3 Rapporti sono stati redatti da un gruppo di lavoro coordinato da Bruno Anastasia e Maurizio Rasera (dell'Osservatorio Mdl di Veneto Lavoro) cui hanno partecipato:

Adriano Cancellieri, assegnista di ricerca del Dipartimento di Sociologia, Università di Padova

Massimiliano Collavo, tecnico informatico, opencontent

Anita Guelfi, economista, collaboratrice Isae

Claudia Mantovan, assegnista di ricerca del Dipartimento di Sociologia, Università di Padova

Romano Mazzon, dottorando, Dipartimento di Sociologia, Università di Padova

Pierangelo Spano, economista, consulente in politiche sociali

Alessio Surian, ricercatore presso il Dipartimento di Scienze dell'Educazione, Università di Padova

Tania Toffanin, dottoranda in scienze del lavoro, Dipartimento lavoro e welfare, Facoltà di Scienze Politiche, Università statale di Milano

Nello specifico la redazione dei singoli Rapporti è così attribuibile:

Rapporto n. 1: Alessio Surian, Tania Toffanin, Adriano Cancellieri, Claudia Mantovan, Romano Mazzon

Rapporto n. 2: Anita Guelfi (par. 2.2, 2.3 e 2.4), Alessio Surian, Tania Toffanin, Adriano Cancellieri, Claudia Mantovan, Romano Mazzon (par. 2.5, 2.6 e 2.7)

Rapporto n. 3: Pierangelo Spano

Le introduzioni a ciascun Rapporto sono state curate dai coordinatori.

Parte integrante del lavoro è stata la realizzazione della piattaforma web per la fruizione dei contenuti relativi al reddito di cittadinanza (<http://reports.opencontent.it/Strumenti>) realizzata da Massimiliano Collavo

Si ringraziano inoltre:

il prof. Ugo Trivellato (Università di Padova), il dott. Domenico Tranquilli (direttore Agenzia del lavoro del Friuli Venezia Giulia), la dott.ssa Floriana Nicolè (Comune di Rovigo), il dott. Sergio Rosato e il dott. Maurizio Gambuzza (Veneto Lavoro) per la partecipazione al seminario di impostazione del lavoro di ricerca; la dott.ssa Francesca Vingiani (Regione del Veneto - Direzione per i Servizi Sociali, Servizio Prevenzione delle Devianze, Funzionario Responsabile Ufficio Carcere e Marginalità Sociale) e la dott.ssa Bruna Leporini (Responsabile Tecnico Osservatorio Regionale Devianze, Carcere e Marginalità Sociali Azienda Ulss n. 16 di Padova) per le ripetute occasioni di collaborazione e di confronto.

## Rapporto n. 2

# ESPERIENZE DI REDDITO MINIMO DI ULTIMA ISTANZA E MODELLI/SIMULAZIONI DI REDDITO DI CITTADINANZA IN ALCUNI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

2.1.	Introduzione .....	5
2.2.	Francia .....	7
2.2.1.	Lo stato dell'arte: gli strumenti esistenti per il sostegno al reddito di ultima istanza	7
2.2.2.	I principali fattori di criticità nel disegno dell'RMI francese	11
2.2.3.	L'introduzione del Revenu de Solidarité Active (RSA)	12
2.2.4.	I punti di debolezza della riforma appena varata	14
2.3.	Germania.....	15
2.3.1.	Lo stato dell'arte: gli strumenti esistenti per il sostegno al reddito di ultima istanza	15
2.3.2.	Il dibattito pubblico in materia: nodi critici e proposte di riforma	20
2.4.	Alcune considerazioni sui casi francesi e tedesco.....	22
2.5.	Irlanda .....	23
2.5.1.	L'espansione economica e la polarizzazione sociale	23
2.5.2.	Alcuni tratti distintivi del sistema di welfare in Irlanda	25
2.5.3.	La sperimentazione del Basic Income	29
2.5.4.	Le misure di Basic Income effettivamente introdotte	32
2.5.5.	Gli elementi positivi della sperimentazione e i nodi irrisolti da superare	39
2.5.6.	Alcune considerazioni sul caso irlandese	40
2.6.	Spagna.....	41
2.6.1.	Cambiamenti nei processi decisionali sulle politiche di welfare spagnole	42
2.6.2.	Proposte e simulazioni di Renta Básica (RB)	44
2.6.3.	Modifiche alla fiscalità: una simulazione in Catalogna	46
2.6.4.	Distribuzione e polarizzazione in Spagna	49
2.6.5.	La Renta Básica (RB) nel Paese Basco	54
2.6.6.	Confronti e considerazioni	56
2.7.	Il possibile impatto di misure di reddito di base sulla precarietà dei giovani .....	57
2.7.1.	La lunga transizione dei giovani all'età adulta	58
2.7.2.	La precarietà lavorativa dei giovani	60
2.7.3.	Attivazione stigmatizzante o attivazione abilitante?	64
2.7.4.	L'attivazione dei giovani in Europa	65
2.7.5.	Alcune considerazioni sulle misure di reddito di base per i giovani	72



## 2.1. Introduzione

Con l'unica eccezione della Grecia, tutti i paesi dell'Unione europea a 15 prevedono nel proprio ordinamento strumenti di protezione sociale di ultima istanza con l'obiettivo di garantire ai cittadini in condizioni di necessità un livello minimo di risorse che assicuri il soddisfacimento dei bisogni essenziali dell'individuo e della propria famiglia. Nella maggior parte dei casi si prevede l'erogazione di sussidi sociali in denaro e/o in natura, che hanno quasi sempre durata illimitata e sono condizionati alla prova dei mezzi; in molte realtà europee l'insieme delle misure di assistenza sociale rappresenta il terzo pilastro di un sistema più complesso di ammortizzatori sociali che, a partire dagli interventi tradizionali di sostegno al reddito nei casi di perdita del lavoro di stampo assicurativo e passando attraverso i meccanismi di aiuto al disoccupato di carattere più prettamente assistenziale (secondo pilastro), contribuiscono a definire, con l'aggiunta dei trattamenti di assistenza sociale generale, una rete di protezione sociale ininterrotta per l'individuo nelle diverse esperienze della propria vita (sia fuori che dentro il mercato del lavoro). In questo ambito un numero crescente di paesi dell'Unione europea a 15 ha scelto di utilizzare, all'interno della gamma di strumenti di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, i trattamenti di reddito minimo garantito. Dietro tale accettazione generale si celano in realtà strumenti che possono differire tra loro anche in modo significativo sia rispetto all'obiettivo perseguito che all'effettivo meccanismo di funzionamento e alle condizioni di accesso. In tale ambito si sogliono infatti distinguere almeno tre diverse categorie di minimo vitale con differenti gradi di universalità rispetto agli effettivi beneficiari.

La forma più "pura", ma anche quella più difficilmente implementabile nella realtà, di reddito minimo universale è il cosiddetto "reddito di cittadinanza"<sup>1</sup> (Rdc), ovvero un provvedimento in base al quale si attribuisce una erogazione economica universale, destinata di norma a tutti i cittadini residenti nel paese, continua nel tempo e indipendente dalla situazione economica e professionale, e quindi non condizionata ad alcuna prova dei mezzi. Nelle intenzioni dei proponenti, esso sostituisce normalmente l'intero sistema delle prestazioni previdenziali e assistenziali; dal punto di vista economico, il reddito di cittadinanza finirebbe col rappresentare la principale fonte di trasferimento monetario dello Stato nei confronti dei suoi cittadini, garantendo, nell'opinione dei suoi fautori, sia maggiore equità che maggiore efficienza<sup>2</sup>. Tale tipologia di reddito minimo ha al momento esclusivamente una rilevanza teorica perché non è mai stata utilizzata nella sua veste più pura da alcun paese europeo. Nei paesi che hanno scelto di adottare forme di minimo vitale come rete assistenziale di ultima istanza gli strumenti introdotti mantengono infatti, rispetto alla forma pura del reddito di cittadinanza, alcuni tratti di selettività. In particolare, nella maggior parte dei casi sono state introdotte misure di reddito minimo di inserimento che, al pari di altri strumenti di *workfare*, hanno come obiettivo prioritario il reinserimento del beneficiario nel mercato del lavoro introducendo quindi importanti vincoli dal lato della definizione dei beneficiari sia dal punto di vista professionale (abili e disponibili al lavoro) che economico (prova dei mezzi). In altri casi si è scelto invece di introdurre strumenti di cosiddetto "reddito garantito" o "reddito di base", il cui obiettivo principale è quello di integrare il reddito complessivo di coloro che si trovano al di sotto della soglia di povertà; al pari del reddito di cittadinanza (e a differenza del reddito minimo di inserimento) tale forma di minimo vitale prescinde dalla prestazione lavorativa ma resta in ogni caso una misura non veramente universale perché pone importanti condizioni dal punto di vista economico (prova dei mezzi).

1. Per un'analisi approfondita di tale tipologia di strumento si veda ad esempio Lunghini et al. (2001).

2. Negli anni più recenti uno dei principali fautori del reddito di cittadinanza è Philippe Van Parijs (cfr. Van Parijs, 1995), ma le prime formulazioni in tal senso risalgono alle proposte di "dividendo sociale" dei keynesiani Robinson (cfr. Robinson, 1937) e Meade (cfr. Meade, 1989) e a quella di una imposizione negativa sul reddito di Friedman (cfr. Friedman, 1964).

Nei paragrafi che seguono verranno descritti prima gli strumenti approntati per garantire una rete di protezione di ultima istanza in Francia e Germania, due paesi caratterizzati da una lunga tradizione di misure di sostegno sociale fortemente protettive che hanno saputo al contempo modificare nel corso degli anni gli strumenti disponibili per la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale in funzione dei cambiamenti occorsi nella propria società; in seguito i dati relativi a due Paesi europei che offrono altrettante indicazioni utili per il contesto italiano: l'Irlanda e la Spagna, con particolare riferimento a simulazioni condotte in Catalogna e all'introduzione di misure di reddito di base nei Paesi Baschi; infine un paragrafo sarà dedicato alle politiche messe in campo in alcuni paesi (Paesi Bassi e Francia) rispetto ad un target specifico di popolazione, i giovani, spesso caratterizzato da condizioni particolarmente critiche in termini di inserimento sociale.

Tratto comune dell'esperienza basca e irlandese è l'attivazione, previa all'introduzione di misure di reddito minimo, di processi di interazione e elaborazione condivisa delle politiche economiche e sociali e delle iniziative in ambito legislativo, risultato sia di percorsi di ricerca e comunicazione sui temi della povertà e del welfare, sia di riconoscimento e legittimazione del punto di vista e delle iniziative delle parti sociali (associazioni, organizzazioni sindacali, dei datori di lavoro) in questo ambito. Nel contesto basco ha avuto un ruolo propedeutico l'indagine sulla Povertà e la Diseguaglianza Sociale che il Governo basco ha svolto prima di mettere a punto la Legge sul reddito minimo.

In entrambi i casi le misure di "*renta basica*" e di "*basic income*" realizzate hanno avuto un ruolo significativo nel permettere di contenere la percentuale di popolazione a rischio povertà: anche l'intervento relativamente contenuto nel caso irlandese ha permesso di ottenere miglioramenti sensibili che hanno interessato soggetti senza requisiti per la pensione, con bassi redditi e coppie con figli a carico. Tuttavia, permangono, in entrambi i casi, anche disuguaglianze sociali che indicano come le misure finora adottate possano essere ampliate e migliorate.

Ulteriori simulazioni indicano che misure di reddito di cittadinanza avrebbero effetti positivi in termini redistributivi, di lotta alla povertà e sulle politiche occupazionali e del lavoro. In particolare i dati discussi in ambito spagnolo vengono letti da autori quali Raventós (2007)<sup>3</sup> come una dimostrazione che un RdC incondizionato e universale risulterebbe efficace nel contrastare la polarizzazione tanto quanto o in misura maggiore di una RB condizionata e non universale: gli effetti positivi o negativi sul grado di polarizzazione non sono dipendenti dalle condizioni di universalità o condizionalità, ma, piuttosto, dall'importo attribuito al RdC e dai meccanismi fiscali che vengono applicati<sup>4</sup>.

3. Raventos D. (2007).

4. Le microsimulazioni spagnole sembrano allineate, a livello di conclusioni e raccomandazioni, con le analisi macroeconomiche italiane condotte da una decina di anni a questa parte. Secondo Serati (1999, p. 12), autore di una simulazione e di un'analisi macroeconomica sull'introduzione del RdC nel contesto italiano, tale misura "sembra, in sintesi, destinata a favorire incrementi occupazionali e a incentivare la partecipazione sul mercato del lavoro". Tali effetti riguardano, in primo luogo, l'occupazione maschile che "mostra una reazione positiva lungo tutto l'orizzonte di simulazione"; nell'ambito dell'occupazione femminile, la simulazione condotta da Serati indica un iniziale effetto di spiazzamento "seppur modesto in termini assoluti". E' solo nel Mezzogiorno italiano, limitatamente al breve periodo, che l'incremento della ricchezza individuale produrrebbe anche fenomeni di "flussi in uscita dall'occupazione e addirittura dalla forza lavoro" (idem). Complessivamente, i dati di Serati indicano comunque che l'introduzione in Italia del reddito di cittadinanza avrebbe un effetto "favorevole in termini di aumento dell'occupazione e della partecipazione" al mercato del lavoro.

A partire dallo stesso approccio econometrico, Serati mette in evidenza gli esiti potenzialmente diversi legati alla scelta degli strumenti con cui finanziare l'introduzione del reddito di cittadinanza: favorevoli in termini di dinamica occupazionale quelli legati ad un finanziamento che preveda di reperire risorse attraverso la contemporanea riduzione di altri sussidi; più problematici e da considerare nei loro aspetti specifici quelli legati ad un aumento della pressione fiscale.

I dati raccolti sia in merito ai contesti in cui misure di reddito minimo e di reddito di cittadinanza sono state applicate, sia in base ad analisi macroeconomiche che a micro simulazioni, indicano significativi modelli e parametri di riferimento per attuare sperimentazioni a livello amministrativo anche in aree relativamente contenute. Secondo Johannes Terwitte (2009) sono due i problemi più frequentemente citati in letteratura nella realizzazione di sperimentazioni amministrative in merito a misure di RdC. Il primo problema riguarda la capacità di poter interagire con un numero significativo di partecipanti. Nel caso del RdC questo tema è strettamente legato al modo in cui il programma viene comunicato e, soprattutto, alla quantità di risorse disponibili, anche perché, come ricordano Cook e Shadish (1994, p. 557), è preferibile poter confrontare gruppi sperimentali e gruppi di controllo potendo disporre di un numero di persone che vogliono partecipare all'esperimento superiore "alle risorse a disposizione". E' evidente che nel caso di misure di RdC tale situazione andrebbe accuratamente valutata perché permetterebbe di confrontare l'impatto del RdC sulla vita delle persone a partire da un'impostazione iniqua in cui il sussidio non verrebbe concesso a tutti coloro che potenzialmente avrebbero diritto al RdC. Tale prospettiva suggerisce di considerare gli aspetti di univer-

## 2.2. Francia

Nell'ambito del vasto pacchetto di riforme promosso dalla presidenza Sarkozy a partire dal 2008, sulla base delle raccomandazioni della Commissione Attali per il rilancio della crescita e della competitività del paese<sup>5</sup>, in Francia è appena entrato in vigore (giugno 2009) una nuova forma di sussidio sociale di ultima istanza – il *Revenu de Solidarité Active* (RSA) – che andrà a sostituire alcuni dei numerosi minimi sociali attualmente esistenti (cfr. *infra*) con l'obiettivo principale di semplificare il complesso sistema di sussidi finora in vigore, di lottare contro la povertà e di ridurre i fenomeni di "trappola della inattività" che hanno penalizzato negli ultimi anni il funzionamento degli strumenti esistenti (in particolare il *Revenu minimum d'insertion*, cfr. *infra*).

### 2.2.1. Lo stato dell'arte: gli strumenti esistenti per il sostegno al reddito di ultima istanza

Nel panorama europeo la Francia si caratterizza per un sistema di strumenti di assistenza sociale di ultima istanza particolarmente articolato e complesso, frutto della sovrapposizione di diverse misure create nel corso del tempo in funzione delle esigenze che sono andate progressivamente emergendo a partire dal secondo dopoguerra.

#### Il sistema dei minimi sociali prima del riforma

Fino all'entrata in vigore, nel giugno 2009, del *Revenu de Solidarité Active* (da ora in poi RSA), in Francia coesistevano dieci forme di sussidio pubblico per la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, di cui nove a carattere nazionale ed una specificamente dedicata ai dipartimenti d'oltremare (tab.1). Le prime forme di assistenza sociale elaborate all'indomani della seconda guerra mondiale avevano come minimo comun denominatore il sostegno ai lavoratori che, per una serie di motivi (vecchiaia o invalidità) non erano più in grado di svolgere un'attività lavorativa e soddisfare conseguentemente i bisogni essenziali propri e della propria famiglia. Nel biennio 1956-57 vengono infatti introdotte le pensioni minime di vecchiaia e di invalidità (tab. 2.1) per coloro che non hanno maturato i diritti previsti, in termini di anni di contribuzione versati, per beneficiare delle prestazioni pensionistiche ordinarie. L'inabilità al lavoro è alla base anche della previsione, nel 1975, del sussidio per gli adulti con handicap (*Allocation aux adultes handicapés*), volto a garantire a chi è incapacitato, a causa dell'handicap, a svolgere un'attività lavorativa (in modo permanente o comunque per un lungo periodo di tempo) un reddito minimo di sussistenza di importo analogo a quello previsto per le pensioni minime e di invalidità.

Negli anni successivi si assiste alla implementazione di molti altri strumenti di assistenza sociale, ciascuno dei quali dettati dal preciso momento storico in cui furono concepiti. Tra il 1976 e il 2002 si possono in particolare distinguere tre diverse fasi corrispondenti all'introduzione di una serie di nuove misure di sostegno sociale di ultima istanza con finalità diverse rispetto a quelle ideate

---

salità e non condizionalità del RdC e di concentrare l'osservazione non sul confronto fra gruppi di controllo e gruppi sperimentali all'interno del medesimo contesto amministrativo, ma fra unità amministrative diverse, una in cui il RdC viene introdotto ed un'altra, avente caratteristiche simili, in cui si pensi di introdurlo in tempi diversi.

Il secondo problema messo in evidenza da Terwite (2009) è la resistenza a livello burocratico ad intraprendere questo tipo di sperimentazioni. Gli esperimenti che producono risultati significativi incontrano la collaborazione del personale amministrativo sia a livello di dirigenza, sia a livello decentrato, come osservato da Björklund e colleghi (1996).

E' il caso delle sperimentazioni tedesche in merito al Pflegebudget, il cui rapporto finale da conto sia di modalità esemplari di cooperazione, sia di atteggiamenti di rifiuto da parte del personale amministrativo a livello locale, come evidenziato da Klie (2008) che mette a disposizione utili indicazioni per gli enti locali che vogliono intraprendere simili sperimentazioni, probabilmente indispensabili ad una consapevole e adeguata proposta di misure di RdC.

5. Il testo integrale del rapporto Attali può essere liberamente scaricato all'indirizzo: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000041/0000.pdf>.

nell'immediato dopoguerra. In una prima fase, tra il 1976 e il 1980, l'obiettivo prioritario dei nuovi interventi contro la povertà e l'esclusione sociale sono state le persone – principalmente le donne – che essendo sole o essendole diventate (in seguito a divorzio o vedovanza) non potevano contare sul sostegno economico di un coniuge per provvedere a sé e alla propria famiglia. Nel 1976 viene infatti introdotta l'*Allocation de parent isolé (API)* che garantisce un reddito di base a chi si assume da solo il compito di allevare un figlio già nato o che sta per nascere. Sulla base della stessa logica, nel 1980 viene creata l'*Allocation veuvage (AV)*, riservata ai superstiti – con almeno 55 anni d'età – di coniugi deceduti titolari di assicurazione sociale. A differenza degli strumenti introdotti precedentemente, entrambe queste misure di sostegno al reddito hanno durata limitata. Nel primo caso (*API*), l'erogazione prevista ha una durata massima di un anno nell'ipotesi in cui il figlio più giovane abbia più di tre anni, mentre vale fino al compimento del terzo anno di età del figlio più piccolo negli altri casi. Per i coniugi superstiti, invece, il sussidio viene erogato per un massimo di due anni a partire dal mese della morte del coniuge assicurato.

Il rallentamento della crescita economica all'indomani dei due *shock* petroliferi e la ripresa del fenomeno della disoccupazione evidenziano a partire dalla fine degli anni Settanta l'insufficienza della rete di protezione sociale contro la disoccupazione (che colpisce più frequentemente e per periodi più lunghi) e rendono necessari nuovi strumenti che vadano ad integrare il sistema di ammortizzatori sociali fino ad allora esistente. Tra il 1979 e il 1984 vengono quindi introdotti nuovi strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati che si aggiungono a quelli tradizionali a carattere assicurativo nel momento in cui questi vengono ad esaurimento. Si tratta di un secondo livello di sostegno al reddito per chi ha perso il lavoro, residuale rispetto a quello ordinario e con caratteri più prettamente assistenziali. Lo strumento principale, l'*Allocation de solidarité spécifique (ASS)*, garantisce l'erogazione di una somma fissa (14,51 euro al giorno) a tutti i lavoratori dipendenti che hanno perduto il proprio lavoro ma che hanno già esaurito il diritto a beneficiare del sussidio di disoccupazione ordinaria. Non esistono in linea di principio limiti temporali al beneficio del sussidio, che può essere rinnovato ogni sei mesi. I requisiti di accesso prevedono la dimostrazione di almeno cinque anni di contribuzione negli dieci anni precedenti la risoluzione del rapporto di lavoro a cui si aggiunge una prova dei mezzi. Tale misura di sussidio è stata introdotta nel 1984 ma rappresenta l'evoluzione di uno strumento precedente – l'*Aide au secours exceptionnelle (ASE)* – creato già nel 1979. Sempre nel 1984 è stato introdotto un ulteriore sussidio di disoccupazione a carattere assistenziale, questa volta di natura temporanea (è prevista una durata massima di 12 mesi); si tratta dell'*Allocation d'insertion (AI)*, rivolta ai detenuti usciti di prigione, alle vittime di infortunio sul lavoro o malattia professionale, ai lavoratori dipendenti espatriati e non coperti dall'assicurazione contro la disoccupazione, nonché ai rifugiati e ai richiedenti asilo.

Nonostante la progressiva estensione del grado di protezione sociale accordato dal sistema francese a partire dal secondo dopoguerra, alla metà degli anni Ottanta gli strumenti di assistenza sociale introdotti continuavano ad essere improntati ad una logica fortemente categoriale che favoriva in maniera netta il lavoratore dipendente con anzianità lavorativa medio-alta, lasciando senza alcuna tutela una platea molto ampia di individui a rischio di povertà ed esclusione sociale: le persone alla ricerca di una prima occupazione, coloro che hanno lavorato in modo discontinuo e per brevi periodi di tempo, i sotto-occupati, i lavoratori con rapporti di lavoro diversi da quello tradizionale a carattere subordinato. Nel 1988, in seguito ad un dibattito in corso già da qualche anno che prendeva le mosse dall'osservazione di un netto aggravamento della diffusione e del grado di eterogeneità delle situazioni di povertà nel paese, il Governo francese introdusse un vero e proprio strumento di reddito minimo universale - il *Revenu minimum d'insertion (RMI)*. L'RMI francese si configura come un vero e proprio diritto individuale, riconosciuto a tutti i cittadini residenti di almeno 25 anni d'età (al di sotto di tale soglia nel caso di figli minori a carico) in condizioni di bisogno per mancanza di risorse economiche sufficienti.



**Tab. 2.1 - Gli strumenti di assistenza sociale contro la povertà e l'esclusione sociale in vigore in Francia prima dell'introduzione dell'RSA**

Strumento	Data creazione	Popolazione target	Modalità funzionamento	Eventuali modifiche nel tempo
<i>A) Validi su l'intero territorio nazionale</i>				
1. Allocation supplémentaire vieillesse (ASV)	1956	Persone con almeno 65 anni d'età (60 nei casi di inabilità al lavoro)	Garantisce ai beneficiari un livello di reddito analogo a chi riceve la pensione minima di vecchiaia	A partire dal gennaio 2007 è stata introdotta una nuova prestazione (l'allocation de solidarité aux personnes âgées - ASPA) che sostituisce l'ASV per tutti i nuovi entranti.
2. Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	1957	Titolari di pensione d'invalidità permanente	I titolari devono dimostrare una percentuale di invalidità pari almeno all'80%	Fino al 2005 tale prestazione era riservata alle persone di almeno 60 anni; tale condizione è stata soppressa nel gennaio 2006.
3. Allocation aux adultes handicapés (AAH)	1975	Persone con handicap che non hanno diritto a pensioni di vecchiaia o dovute in seguito ad infortuni sul lavoro	I titolari devono dimostrare una percentuale di invalidità pari almeno all'80% (50% nel caso in cui una speciale commissione - il COTOREP - riconosca l'impossibilità di lavorare a causa dell'handicap)	
4. Allocation de parent isolé (API)	1976	Persone che si assumono da sole il compito di allevare almeno un figlio (già nato o che sta per nascere).	Il beneficiario ha diritto ad una prestazione "ridotta" (solo per un anno) nel caso il figlio più piccolo abbia più di 3 anni; altrimenti la prestazione viene versata fino al compimento del terzo anno di età del figlio più giovane.	
5. Allocation veuvage (AV)	1980	Superstiti, con almeno 55 anni d'età, di persone con assicurazione sociale.	Il sussidio viene erogato per un massimo di 2 anni.	La prestazione verrà progressivamente assorbita dallo strumento delle pensioni di reversibilità e verrà definitivamente soppresso nel gennaio 2011.
6. Allocation de solidarité spécifique (ASS)	1984	Disoccupati che hanno esaurito il sussidio di disoccupazione ordinario e che dimostrano almeno 5 anni di attività lavorativa alle dipendenze negli ultimi 10 anni	Erogazione in somma fissa: 14,51 euro al giorno; Durata: senza limite temporale (rinnovabile ogni 6 mesi). E' prevista la prova dei mezzi.	
7. Allocation d'insertion (AI), poi sostituita dalla Allocation temporaire d'attente (ATA)	1984	Dal 1992: richiedenti asilo, lavoratori dipendenti espatriati e non assicurati contro la disoccupazione, rifugiati, vecchi detenuti liberati da meno di 12 mesi, vittime di infortunio sul lavoro o malattia professionale.	Si tratta di un sussidio di disoccupazione di tipo assistenziale, della durata massima di un anno.	Dal 2005 l'AI è stata sostituita dalla Allocation temporaire d'attente (ATA) per i nuovi beneficiari a partire dal gennaio 2006. La platea dei beneficiari è diventata più ampia. La somma erogata è di 10,22 euro al giorno per una durata massima di 12 mesi.
8. Revenu minimum d'insertion (RMI)	1988	Tutte le persone con almeno 25 anni (o che si assumano il compito di allevare almeno un figlio già nato o che sta per nascere) in condizione di bisogno (prova dei mezzi).	L'erogazione è pari a 440,86 euro mensili per i single e 661,29 euro per l'unità familiare, con alcune variazioni in funzione della composizione del nucleo familiare.	
9. Allocation équivalent retraite (AER)	2002	Contributori per almeno 160 trimestri alla pensione di vecchiaia prima dei 60 anni d'età	Viene erogato un sussidio di disoccupazione che sostituisce o integra il reddito da lavoro.	
<i>B) Validi per i dipartimenti dei territori d'oltremare</i>				
1. Revenu de solidarité (RSO)	2001	Beneficiari dell'RMI da almeno 2 anni, con almeno 50 anni d'età e che si impegnano a lasciare definitivamente il mercato del lavoro.		

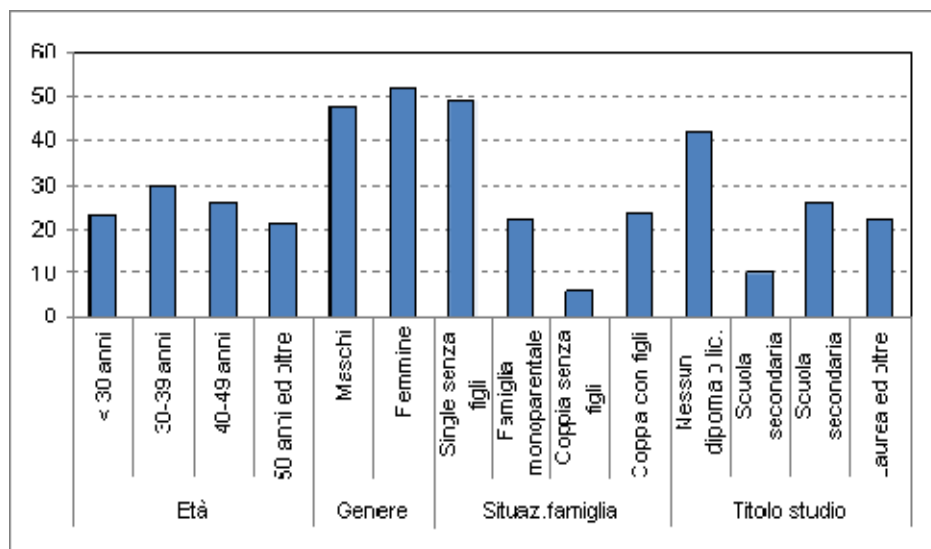
Fonte: CAE (2008) e MISSOC database

Caratteristiche principali ed evoluzione nel tempo del Revenu minimum d'insertion dal 1988 ad oggi

Accolto con grande favore dall'opinione pubblica nel momento della sua creazione nel dicembre 1988, l'RMI francese è diventato in pochi anni il primo strumento di sostegno al reddito di ultima istanza in termini di effettivi beneficiari, passati da circa 410.000 nel 1989 a 1,5 milioni (in termini di nuclei familiari coinvolti) alla fine del 2006<sup>6</sup>, pari ad oltre il 40% di tutti i soggetti titolari di una qualche prestazione di minimo sociale. Tale rapida ascesa, unita alla elevata eterogeneità (cfr. *infra*) dei destinatari coinvolti, rappresenta una conferma dell'esistenza in Francia di un'ampia platea di potenziali beneficiari a rischio di povertà ed esclusione sociale fino ad allora trascurati dal sistema francese di protezione sociale. I dati disponibili mostrano in particolare come i beneficiari dell'RMI siano in maggioranza donne (52%), sole (57%) e con un livello di istruzione medio-basso (33%). La richiesta del RMI appare fortemente legata alle vicende sperimentate sul mercato del lavoro: circa un quarto dei beneficiari che ha fatto richiesta ed ottenuto il reddito minimo di inserimento sono approdati allo strumento immediatamente dopo aver perduto il proprio posto di lavoro, mentre un altro 20% circa vi è giunto all'esaurirsi dei sussidi di disoccupazione.

Dal punto di vista operativo, l'ammissione all'RMI attribuisce ai suoi destinatari il diritto a ricevere mensilmente una somma che, secondo gli ultimi aggiornamenti relativi a gennaio 2009, varia da un minimo di 454,63 euro per un *single* senza figli a carico ad un massimo di 954,73 euro per una coppia con due figli a carico (a cui si aggiungono ulteriori 181,85 euro per ogni figlio/familiare a carico aggiuntivo). In realtà tali somme rappresentano un tetto massimo che varia, in diminuzione, in funzione degli eventuali altri redditi posseduti dal soggetto beneficiario (per accedere al beneficio si richiede infatti una prova dei mezzi basata su tutte le risorse che affluiscono al nucleo familiare: salario, indennità di disoccupazione, redditi pensionistici, assegni familiari, etc.).

**Fig. 2.1 - Le caratteristiche dei beneficiari dell'RMI in Francia  
(Struttura %; anno 2006)**



Fonte: Elaborazioni su dati Cahuc et al. (2008), pag.200

6. Questi dati e gran parte dei successivi provengono da Lelièvre e Nauze-Fichier (2008) e da Cahuc et al. (2008).

Al pari di altri paesi europei<sup>7</sup>, tale forma di sostegno al reddito abbina alle caratteristiche tradizionali di politica passiva (mera erogazione di una somma in denaro e/o in natura) anche alcuni elementi di attivazione nei confronti nel mercato del lavoro. All'obiettivo, prioritario, di garantire a tutti i cittadini un minimo vitale si affianca infatti quello di incentivare anche l'integrazione sociale e professionale attraverso misure di reinserimento nel mercato del lavoro molto simili a quelle tradizionalmente utilizzate per i beneficiari dei sussidi di disoccupazione. I meccanismi di incentivazione ad un rapido rientro nel mercato del lavoro sono state oggetto di varie riforme dal 1988 ad oggi. Allo stato attuale, tali meccanismi si fondano essenzialmente su tre elementi principali: l'affidamento presso il Centro per l'impiego ad un *tutor* di riferimento, la sottoscrizione di un contratto d'inserimento (*contrat d'insertion*) e la sperimentazione di una serie di misure di reintegrazione nel mercato del lavoro. Si viene quindi a creare in questo caso un legame molto stretto fra strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione e assistenza sociale generale che conduce alla creazione di un *continuum* di misure a disposizione dell'individuo fuori e dentro il mercato del lavoro. Durante il periodo in cui vige il contratto di inserimento è previsto che il soggetto riceva il salario minimo corrispondente alle ore lavorate (*Revenu minimum d'activité*) e continui a percepire l'RMI, decurtato del contributo dovuto al datore di lavoro coinvolto nel progetto. Nel momento in cui, al termine del contratto d'inserimento o a prescindere da esso, il soggetto riprende un'attività lavorativa non sussidiata la legge prevede, al fine di favorire il rientro nel mercato del lavoro, che per i primi tre mesi della nuova occupazione non si tenga conto della relativa remunerazione per il calcolo dell'RMI che potrà quindi essere riscosso senza decurtazioni.

A partire dal quarto mese di ripresa dell'attività lavorativa, invece, vengono distinte due fattispecie specifiche:

1. nel caso di attività autonoma o di lavoro dipendente superiore alle 78 ore mensili, l'ammontare dei redditi di lavoro percepiti sarà interamente preso in considerazione per la prova dei mezzi ai fini dell'RMI (per incentivare la ripresa dell'attività lavorativa, dal 2005 è prevista una erogazione forfetaria di 1.000 euro - *Prime de retour à l'emploi*<sup>8</sup>);
2. nel caso di attività lavorativa alle dipendenze inferiore alle 78 ore mensili, per i primi 9 mesi solo il 50% del reddito da lavoro percepito sarà computato ai fini del calcolo dell'RMI.

### 2.2.2. I principali fattori di criticità nel disegno dell'RMI francese

Ad oltre venti anni dalla sua introduzione lo strumento del reddito minimo di inserimento francese ha sicuramente consentito di estendere la rete di protezione sociale ad una platea significativamente più ampia di individui a rischio di povertà ed esclusione sociale rispetto ai decenni immediatamente precedenti. Le analisi condotte nel corso degli anni<sup>9</sup> hanno tuttavia sottolineato alcuni rilevanti punti critici impliciti nel disegno dello strumento e nel modo in cui esso è stato concretamente attuato che ne hanno ridotto il grado di efficacia nel combattere la povertà e favorire il reinserimento sociale e professionale. Accanto ai problemi di complessità gestionale, sovrapposizione con altre misure di protezione sociale ed onerosità per il bilancio pubblico – tutti fattori che caratterizzano più in generale l'intero sistema di assistenza sociale francese così come è congegnato attualmente –, l'elemento critico principale che sembra caratterizzare lo strumento del reddito minimo d'inserimento nella versione francese è la sua tendenza a favorire le cosiddette "trappole della inattività". Nonostante le misure approntate (cfr. *supra*) per favorire il rientro del lavoratore nel

7. Per una breve panoramica dei sistemi di sostegno al reddito di ultima istanza nei principali paesi europei si veda ad esempio Ercoli-Guelfi (2009).

8. Sempre al fine di contrastare i fenomeni di disincentivo al rientro nel mercato del lavoro, nel 2001 era stata introdotta anche una deduzione d'imposta (*Prime pour l'emploi* - PPE) per i lavoratori a basso reddito.

9. Per una analisi recente si veda ad esempio CES-IFO (2009).

mercato del lavoro nel più breve tempo possibile, l'evidenza raccolta nel corso degli ultimi venti anni sembra infatti indicare lunghi periodi di permanenza dei beneficiari all'interno dello strumento: secondo uno studio recente<sup>10</sup>, su 100 individui che hanno avuto accesso nel 2002 al RMI, il 49% risultava ancora percepire il trattamento alla fine del 2005, mentre un altro 8% risultava essere passato ad un'altra misura di assistenza sociale. L'accesso al RMI e le sue modalità di funzionamento (cfr. *supra*) renderebbero infatti oltre modo disincentivante, in particolare per i lavoratori relativamente meno qualificati e a basso reddito, la ripresa dell'attività lavorativa che comporta – anche utilizzando le varie agevolazioni introdotte negli ultimi anni – la perdita in pochi mesi di un sussidio medio di circa 500 euro mensili, superiore a molte posizioni lavorative *part-time* pagate al salario minimo. Il rientro nel mercato del lavoro comporta inoltre la perdita di altri benefici collegati in modo pressoché automatico all'accesso al RMI. I beneficiari del reddito minimo d'inserimento hanno diritto automatico di accesso alla copertura sanitaria universale (*Couverture maladie universelle* – Cmu), nonché a quella complementare, che garantiscono la possibilità di cure mediche ed ospedaliere in modo completamente gratuito a tutti coloro il cui reddito non superi una determinata soglia (621 euro per un *single*). Sono inoltre esentati dal pagamento delle imposte e di alcune tasse come quelle legate all'abitazione principale; hanno tariffe agevolate per il telefono e possono utilizzare gratuitamente i mezzi pubblici; ricevono infine una gratifica natalizia di 150 euro (per un *single*) a cui si aggiungono a volte delle somme ulteriori elargite a livello locale. La capacità dello strumento RMI di favorire un rapido rientro del beneficiario nel mercato del lavoro sembrerebbe inoltre ulteriormente indebolita da una gestione poco efficace del sistema di politiche di attivazione previste dalla legge. Solo il 20% degli individui che hanno mediamente accesso allo strumento risulterebbe aver beneficiato dell'insieme completo di misure previste per il reinserimento lavorativo (*tutor*, contratto di inserimento, azioni di reinserimento), mentre nella maggior parte dei casi il percorso di riattivazione sembrerebbe arrestarsi alla designazione del *tutor* presso il centro per l'impiego di riferimento. Le analisi mostrano inoltre che le politiche di attivazione implementate finiscono spesso col beneficiare soprattutto i soggetti che hanno meno bisogno di essere aiutati per rientrare nel mercato del lavoro, mentre restano quasi sempre escluse le categorie relativamente più vulnerabili (disoccupati di lungo periodo con più di 50 anni e titolo di studio medio-basso).

### 2.2.3. L'introduzione del *Revenu de Solidarité Active* (RSA)

L'obiettivo di eliminare i fenomeni di "trappola dell'inattività", unito ad una più generale esigenza di riordino e semplificazione degli strumenti esistenti di protezione sociale di ultima istanza, hanno condotto, sulla base di un dibattito durato alcuni anni<sup>11</sup>, all'approvazione legislativa nell'ottobre 2008 – con entrata in vigore prevista il 1° giugno 2009 – di una nuova misura di sostegno al reddito di ultima istanza, il *Revenu de Solidarité Active* (RSA).

L'RSA è stato istituito con la legge 1° dicembre 2008 n. 1249<sup>12</sup> con l'obiettivo esplicito (cfr. art.1 della legge citata) di "assicurare ai propri beneficiari i mezzi opportuni per la propria esistenza, allo scopo di lottare contro la povertà, incoraggiare l'esercizio o la ripresa di una attività professionale e l'inserimento sociale dei beneficiari". Sempre all'articolo 1 si prevede espressamente che tale nuova misura sostituisca i precedenti strumenti del *Revenu minimum d'insertion* e l'*Allocation de parent isolé*, così come le varie forme di incentivo finora utilizzate per favorire il rientro dei beneficiari nel mercato del lavoro (in particolare la *Prime pour l'emploi* e la *Prime de retour à l'emploi*), contri-

10. I dati sono tratti da Cahuc et al. (2009), pp.201-202.

11. Cfr. il contributo di Mongin in Cahuc et al. (2009) per una attenta ricostruzione storica del dibattito relativo all'introduzione dell'RSA in Francia.

12. La legge può essere scaricata all'indirizzo internet <http://www.legifrance.gouv.fr>.

buendo con ciò ad una maggiore semplificazione del sistema generale dei minimi sociali. L'introduzione legislativa è seguita ad una sperimentazione, promossa a partire dal 2007<sup>13</sup>, in 34 dipartimenti del territorio nazionale che, secondo i dati forniti, avrebbe prodotto risultati molto positivi in termini di tassi di rientro dei beneficiari nel mercato del lavoro (+9% rispetto ai territori non coperti da sperimentazione)<sup>14</sup>.

Dal punto di vista operativo l'accesso al beneficio è riservato a tutti i residenti (sia francesi che stranieri con regolare permesso di soggiorno) che abbiano almeno 25 anni d'età (ovvero abbiano almeno un figlio a carico già nato o che sta per nascere) e si trovino, alternativamente, in una delle due condizioni seguenti:

1. esercitino o riprendano ad esercitare un'attività lavorativa dalla quale percepiscano una retribuzione che, anche sulla base della propria situazione familiare, dia comunque diritto a percepire una forma di integrazione al reddito;
2. non esercitino alcuna attività lavorativa (si tratta essenzialmente dei precedenti percettori del RMI e dell'API).

I beneficiari hanno diritto a ricevere una somma mensile (stabilita, al pari di quanto avveniva con il RMI, con un decreto annuale) che varia in funzione della composizione familiare e dei redditi percepiti in seno al nucleo familiare. Per quanto riguarda la composizione familiare, si va da un minimo di 454,63 euro per un *single* senza figli a carico ad un massimo di 954,72 euro per una coppia con due figli a carico, a cui si aggiungono ulteriori 151,54 euro per ogni figlio/familiare a carico aggiuntivo.

Come nel caso dell'RMI, anche per l'RSA tali somme rappresentano dei tetti massimi che vengono corrispondentemente decurtati in funzione degli altri redditi eventualmente percepiti dal nucleo familiare. A differenza dell'RMI, tuttavia, se il beneficiario esercita (o riprende ad esercitare) una attività lavorativa non decade automaticamente dal beneficio ma subisce solo una riduzione del sussidio che sarà tanto maggiore quanto più elevata è la retribuzione che l'attività lavorativa gli consente di percepire. Tale misura, introdotta proprio al fine di eliminare i problemi di trappola della inattività che, come si è visto, hanno minato il funzionamento del precedente strumento di reddito minimo, consente quindi sia a chi lavora *full-time* ma con una retribuzione medio-bassa sia a molti lavoratori *part-time* di ottenere un'integrazione al reddito che possa aiutarli a far quadrare i bilanci familiari. Per chi invece non lavora, l'RSA mantiene la sua funzione di rete sociale di ultima istanza che aiuti i beneficiari a soddisfare i bisogni essenziali propri e della propria famiglia e, grazie al collegamento diretto con i Centri per l'impiego, ne favorisca il rapido inserimento sociale e lavorativo (può quindi rappresentare un utile ausilio per le persone relativamente più giovani alla ricerca della loro prima occupazione). Dal punto di vista teorico l'RSA si configura come una imposta negativa sul reddito, in base alla quale tutti i cittadini francesi e gli immigrati con permesso di soggiorno che soddisfino i requisiti di residenza ed abbiano almeno 25 anni di età – ovvero abbiano almeno un figlio minore a carico –, hanno diritto a percepire un reddito minimo: chi non riesce a raggiungere la soglia stabilita per il reddito minimo – vuoi perché non lavora oppure perché svolge una attività lavorativa a basso reddito – riceverà il sussidio pubblico (interamente o ad integrazione della retribuzione percepita), chi invece supera tale soglia è tenuto a pagare le tasse regolarmente. Secondo le stime ufficiali, tale strumento dovrebbe finire con il coinvolgere intorno a 3 milioni di famiglie francesi, pari a circa 7 milioni di persone (di cui oltre 2 milioni di bambini); i primi dati forniti dall'Alto Commissario alle solidarietà attive contro la povertà Martin Hirsch (principale fautore della riforma) indicano che alla fine di luglio 2009 (a quasi due mesi dall'entrata in vigore dell'RSA) oltre 700.000 persone a basso reddito risultavano aver depositato la domanda per il nuovo sussidio.

13. Attraverso la legge finanziaria per il 2007 e la c.d. legge TEPA (*Travail, Emploi, Pouvoir d'Achat*) dell'agosto 2007.

14. E' utile inoltre sottolineare che anche nella legge del 2008 che ha istituito l'RSA nell'ordinamento generale è previsto esplicitamente l'obbligo, a tre anni dalla sua introduzione, di sottoporre il nuovo strumento ad una attenta valutazione di efficacia (articolo 32).

Per quanto riguarda infine la gestione operativa del nuovo strumento, al pari del *Revenu minimum d'insertion* le procedure di ammissione ed erogazione del sussidio sono amministrare dalla *Caisse nationale des allocations familiales – CNAF* (presente in modo capillare su tutto il territorio nazionale), che costituisce il ramo della sicurezza sociale francese responsabile delle politiche di aiuto alla famiglia.

#### 2.2.4. I punti di debolezza della riforma appena varata

Anche se l'introduzione dell'RSA è stata salutata da un consenso piuttosto ampio, non sono mancate alcune voci critiche che hanno evidenziato come la riforma abbia trascurato alcuni elementi ritenuti importanti per garantire l'efficace funzionamento del nuovo strumento. Pur riconoscendo il buon disegno dello strumento al fine di ridurre i fenomeni di disincentivo sull'offerta di lavoro, alcuni analisti sostengono<sup>15</sup> infatti che la nuova misura presenti almeno tre principali fattori di debolezza. In primo luogo, se è vero che nella nuova formulazione l'RSA elimina il disincentivo (presente invece nel precedente RMI) ad accettare occupazioni part-time al salario minimo, qualche problema potrebbe invece sorgere relativamente agli incentivi a lavorare a tempo pieno. I lavoratori *full-time* con retribuzione intorno al salario minimo potrebbero infatti trovare più conveniente accettare posizioni lavorative a tempo parziale, generando in tal modo una significativa riduzione nelle ore complessivamente lavorate. Questo è tanto più probabile in quanto, al pari del precedente RMI, anche per i beneficiari dell'RSA vale l'esenzione – per la parte di reddito derivante dal sussidio – dal pagamento delle imposte sul reddito e dei principali contributi sociali a carico del lavoratore; resta inoltre in capo al percettore dell'RSA il diritto a ricevere la copertura medica universale gratuita (CMU, cfr. *supra*) insieme a tutti gli altri benefici già previsti per l'RMI (esonero dalle tasse sull'abitazione principale, sconto sul canone televisivo, trasporti pubblici gratuiti, bonus natalizio, etc.). Il secondo rischio connesso all'implementazione del nuovo strumento di reddito minimo è rappresentato dal fatto che i soggetti coinvolti sono in larga parte lavoratori che possono puntare ad occupazioni al salario minimo; gli incentivi all'attivazione sul mercato del lavoro si tradurranno cioè in un incremento dell'offerta di lavoro nei segmenti relativamente meno qualificati e non è detto che per essi esista una domanda di lavoro sufficiente da parte dei datori di lavoro, a meno di una riduzione nel costo del lavoro. In questo caso la critica si appunta sulla mancata riforma contestuale del salario minimo francese che, secondo alcuni analisti, dovrebbe venire ridotto per permettere il pieno dispiegamento dei benefici connessi al nuovo strumento di sostegno al reddito di ultima istanza. Se infatti la nuova misura appare piuttosto ben disegnata per ridurre in modo significativo il fenomeno della "trappola della inattività", l'aver lasciato immutato il salario minimo comporta un rischio elevato di "trappola dei lavoratori a bassa qualifica e basso reddito".

Infine, un terzo elemento di debolezza nell'attuale riforma del reddito minimo sarebbe rappresentato dai maggiori costi a carico del bilancio statale, dovuto al più elevato carico redistributivo implicito nella nuova misura, a cui si è cercato di porre rimedio attraverso l'introduzione di una nuova tassa sui redditi da capitale che è stata molto criticata sia dalle organizzazioni imprenditoriali che dai banchi della destra nel Parlamento.

15. Cfr. CES-IFO (2009).

## 2.3. Germania

Al pari della Francia, la Germania ha sviluppato nel tempo un sistema di assistenza sociale contro la povertà e l'esclusione sociale esteso e largamente protettivo. In analogia col *partner* francese (e di molti altri paesi dell'Unione europea), anche in Germania gli strumenti di protezione sociale di ultima istanza risultano essere spesso utilizzati come "terzo pilastro" strettamente connesso alle misure di protezione accordate sul mercato del lavoro (le forme di assicurazione ed assistenza contro i periodi di disoccupazione) contribuendo così alla creazione di un *continuum* di strumenti a disposizione dell'individuo nei vati frangenti della propria vita – dentro e fuori il mercato del lavoro – in un'ottica di *flexicurity*.

A differenza del *partner* francese, tuttavia, l'insieme degli strumenti predisposti per garantire una rete di protezione di ultima istanza appare relativamente meno complesso, grazie al minor numero di misure concomitanti (ulteriormente semplificate dopo le riforme Hartz dei primi anni Duemila, cfr. *infra*) e alla maggiore semplicità dei criteri seguiti. Si è inoltre scelto, diversamente dal modello francese, di adottare (sempre all'indomani delle riforme Hartz) un approccio di maggiore (seppure non totale) separazione fra protezione del disoccupato in quanto tale e assistenza sociale generale (in analogia col modello inglese), in base al quale gli strumenti di garanzia di ultima istanza sono dedicati in linea di principio in modo esclusivo ai soggetti ritenuti inabili al lavoro, mentre in tutte le ipotesi di capacità lavorativa si rinvia al pilastro assistenziale del sistema di ammortizzatori sociali contro la disoccupazione così come congegnato in seguito alle novità legislative degli ultimi anni.

### 2.3.1. Lo stato dell'arte: gli strumenti esistenti per il sostegno al reddito di ultima istanza

Il sistema attuale di assistenza sociale tedesco è stato profondamente trasformato negli anni più recenti con l'approvazione delle riforme Hartz per il mercato del lavoro che, a partire dal 2003, hanno introdotto nell'ordinamento tedesco numerose e radicali modifiche normative tra cui una revisione significativa del sistema di sussidi pubblici a sostegno del reddito.

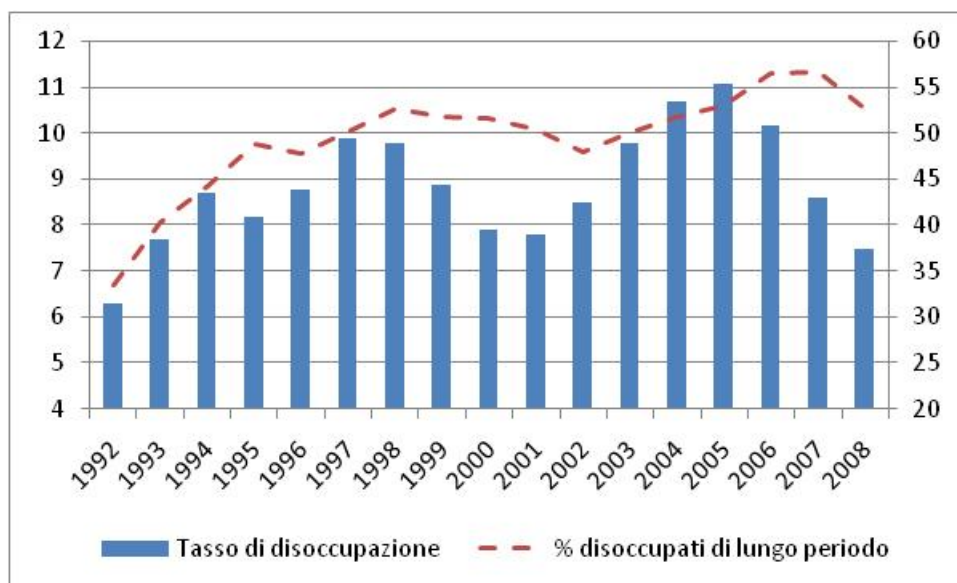
#### [La Commissione Hartz e il pacchetto di riforme varato tra il 2003 e il 2005](#)

Al pari delle principali economie industrializzate, a partire dagli anni Settanta – all'indomani del primo *shock* petrolifero – anche la Germania (ovest) ha iniziato a sperimentare una significativa ripresa del fenomeno della disoccupazione, con il numero delle persone in cerca di occupazione che è salito in pochi anni da meno di 400.000 nel 1973 ad oltre 2 milioni all'inizio degli anni Ottanta. La situazione ha poi registrato un brusco peggioramento con l'unificazione del 1991: i problemi connessi con l'annessione e l'integrazione degli ex *Länder* orientali si sono infatti riflessi in un robusto innalzamento del tasso di disoccupazione (fig. 2.2), giunto quasi a toccare il 10% della forza lavoro nel 1997. I dati mostrano in particolare come dietro al peggioramento della quota delle persone in cerca di lavoro vi sia l'innalzamento della percentuale di disoccupati c.d. di lungo periodo, ovvero di coloro che risultano in cerca di lavoro da almeno 12 mesi. Si tratta in gran parte di lavoratori relativamente meno qualificati, che hanno rappresentato negli ultimi anni lo zoccolo duro della lotta tedesca contro la disoccupazione<sup>16</sup>.

16. Si veda su questo punto l'evidenza riportata in Sinn et al. (2002).



**Fig. 2.2 - Tasso di disoccupazione e incidenza dei disoccupati di lungo periodo\* in Germania all'indomani dell'unificazione**



\* Disoccupati da almeno 12 mesi.

Fonte: Eurostat, *European Labour Force Survey*, vari anni.

Il peggioramento del ciclo economico all'inizio degli anni Duemila ha ulteriormente aggravato la situazione (+400.000 persone in cerca di lavoro tra il 2000 e il 2002, corrispondente ad un incremento nel tasso di disoccupazione di circa un punto percentuale) ponendo al centro del dibattito di politica economica la necessità di intervenire sulle regole sottostanti il mercato del lavoro tedesco, accusate da più parti di ostacolare – a causa della loro eccessiva rigidità – la creazione di nuova occupazione e il conseguente abbattimento del numero di disoccupati.

La constatazione delle crescenti difficoltà del mercato tedesco aveva già condotto il governo tedesco guidato da Schröder negli anni a cavallo del nuovo secolo ad introdurre alcune misure pensate per promuovere la ripresa dell'occupazione e la riduzione della disoccupazione: nel 2001 era stato infatti discusso ed approvato un pacchetto di misure (denominato "JobAQTIV"<sup>17</sup>) che, in vigore dal gennaio 2002, avrebbe dovuto introdurre i moderni concetti e strumenti di attivazione dei soggetti nel mercato del lavoro tedesco. In questo contesto e alla vigilia delle elezioni di fine anno, nei primi mesi del 2002 scoppiò uno scandalo che colpì l'Ufficio federale del lavoro, accusato di aver gonfiato i dati sui disoccupati reintegrati nel mercato del lavoro. L'urgenza di intervenire suggerì al governo di nominare una commissione di esperti col compito precipuo di riformare dalle fondamenta il sistema di collocamento pubblico secondo i principi moderni di management pubblico. In realtà la commissione sfruttò questa occasione per allargare l'ambito delle riforme: a circa sei mesi dal suo insediamento, nell'agosto 2002 la Commissione rese pubblici i risultati del proprio lavoro nella forma di tredici raccomandazioni<sup>18</sup>, corrispondenti ad altrettanti moduli di riforma, successivamente confluiti in quattro distinti provvedimenti legislativi (c.d. "leggi Hartz I-IV").

17. Acronimo per "Attivazione", "Qualificazione", "Training", "Intermediazione" (*Vermitteln*).

18. L'intero documento è disponibile all'indirizzo internet: [http://www.bmas.de/coremedia/generator/9780/moderne\\_dienstleistungen\\_am\\_arbeitsmarkt.html](http://www.bmas.de/coremedia/generator/9780/moderne_dienstleistungen_am_arbeitsmarkt.html)



Le modifiche introdotte<sup>19</sup> hanno riguardato in primo luogo i servizi pubblici di collocamento, che sono stati profondamente riorganizzati al fine di migliorarne l'efficienza e rendere più rapido l'incontro fra domanda e offerta di lavoro; in secondo luogo si è avviata la deregolamentazione di alcuni specifici segmenti del mercato del lavoro (essenzialmente la liberalizzazione del lavoro temporaneo) per stimolare la domanda di lavoro delle imprese. Il cuore delle riforme Hartz è rappresentato tuttavia soprattutto dalla modifica radicale del sistema tedesco di ammortizzatori sociali in un'ottica di maggiore selettività dei destinatari e secondo criteri improntati alla compresenza di diritti e doveri in capo ai beneficiari delle prestazioni, allo scopo di rendere il loro comportamento maggiormente proattivo nei confronti del mercato del lavoro. Allo stesso scopo, anche il sistema precedente di politiche attive del lavoro è stato parzialmente modificato. Una novità importante introdotta dalle leggi Hartz è stata infine la previsione di una c.d. clausola valutativa, ovvero di una richiesta esplicita da parte del Governo tedesco di legare l'attuazione di ciascun modulo di riforma ad una rigorosa valutazione del suo impatto sociale ed economico, attribuita a vari centri di ricerca tedeschi attraverso specifici bandi di gara<sup>20</sup>.

### Gli strumenti di sostegno al reddito in Germania prima delle riforme Hartz

Fino all'entrata in vigore delle nuove regole (a partire dal 2005), il sistema tedesco di ammortizzatori sociali era organizzato<sup>21</sup> intorno a tre pilastri principali:

1. un sussidio di disoccupazione (*Arbeitslosengeld*), finanziato attraverso i contributi di lavoratori e imprese, pari al 67% del salario precedente (60% nel caso di individui senza figli) per un periodo variabile dai 6 ai 32 mesi in funzione dell'età e della durata della disoccupazione e non condizionato ad alcuna prova di mezzi;
2. un ulteriore trattamento di assistenza per i disoccupati (*Arbeitslosenhilfe*), attivabile dopo l'esaurimento del sussidio di disoccupazione, pari al 57 per cento del salario precedente (53% in assenza di figli), finanziato attraverso la fiscalità generale, erogato senza limiti di tempo sulla base di una prova dei mezzi;
3. una prestazione di assistenza sociale di ultima istanza (*Sozialhilfe*) – introdotta nel 1962 - per le persone non ritenute in grado di lavorare, finanziata dalla fiscalità generale, condizionata alla prova dei mezzi e senza limiti di durata. L'erogazione prestata, di responsabilità comunale, variava in funzione della composizione familiare e degli altri redditi eventualmente percepiti (per un *single* la cifra spaziava tra i 282 e i 297 euro<sup>22</sup> a seconda dei *Länder*; a cui si aggiungevano quasi sempre altri sussidi legati a specifiche esigenze: soprattutto per le spese dell'affitto e del riscaldamento)<sup>23</sup>.

Tuttavia, anche i disoccupati abili al lavoro, ma con un reddito al di sotto di una certa soglia, potevano richiedere l'assistenza sociale generando di conseguenza confuse sovrapposizioni nei compiti attribuiti, rispettivamente, agli uffici per l'impiego (responsabili dell'erogazione dei sussidi di disoccupazione di primo e secondo livello) e ai Comuni (responsabili per l'assistenza sociale) che fini-

19. Per una breve descrizione delle principali modifiche apportate all'organizzazione e al funzionamento degli uffici pubblici di collocamento in Germania si veda ad esempio Guelfi A. (2002).

20. Per una rassegna dei lavori di valutazione finora apparsi in Germania, cfr. Jacobi – Kluge (2006). Più in generale sul tema della valutazione delle politiche pubbliche si veda Trivellato (a cura di) (2009).

21. Tale sistema era stato introdotto nel 1927.

22. Cifre in vigore nel luglio 2003.

23. Secondo un calcolo esemplificativo riportato nel database Missoc (Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA) della Commissione europea, nel luglio 2003 le cifre relative all'assistenza sociale di base, comprensiva di una tantum ed eventuali esigenze specifiche riconosciute al soggetto (al netto però dei contributi per le spese di abitazione), ammontavano a 342 euro per un *single*, 618 euro per una coppia senza figli, 848 euro per una coppia con un figlio di 10 anni, 1078 euro per una coppia con 2 figli (rispettivamente di 8 e 12 anni), 1308 euro per una coppia con 3 figli (8, 10 e 12 anni). Nel caso di famiglia monoparentale con un figlio di 10 anni, il titolare aveva invece diritto a ricevere circa 572 euro, che salivano a 920 nel caso di 2 figli (10 e 12 anni).

vano col compromettere l'obiettivo di facilitare il rientro nel mercato del lavoro per i disoccupati, soprattutto quelli di lungo periodo con maggiori difficoltà di reinserimento. Un tale sistema finiva infatti per rendere conveniente a ciascuna amministrazione di riferimento (l'ufficio locale del lavoro o il Comune) di rinviare il soggetto beneficiario del sussidio di propria competenza ai servizi dell'altra amministrazione.

In presenza di un sistema di protezione sociale così generoso, gli incentivi a trovare una nuova occupazione da parte dei beneficiari dei vari trattamenti erano, in modo certo non sorprendente, molto bassi, soprattutto per i lavoratori meno qualificati. Essendo concepiti come strumenti di "rimpiazzo" del reddito perduto<sup>24</sup> (o in ogni caso mancante) che venivano rapidamente eliminati una volta che il beneficiario riprendeva una attività lavorativa, sia i sussidi di disoccupazione che quello sociale di ultima istanza finivano col costituire un freno ad un rapido rientro nel mercato del lavoro determinando contestualmente un significativo innalzamento del salario di riserva. Quest'ultimo effetto, soprattutto nel caso di lavoratori appartenenti ai segmenti relativamente meno qualificati, si scontrava con la mancanza di domanda di lavoro sufficiente determinando una situazione di stallo difficilmente risolvibile a meno di modificare profondamente la filosofia dei sussidi esistenti. A partire dagli anni Novanta, in concomitanza con le crescenti difficoltà sperimentate dall'economia tedesca all'indomani della riunificazione, si assistette alla ripresa del fenomeno della disoccupazione e in particolare di quella di lunga durata, in gran parte attribuibile proprio al sistema eccessivamente generoso di protezione sociale allora in vigore. Il crescente ricorso alle forme di lavoro atipiche e la conseguente diffusione di storie lavorative interrotte si riflessero in particolare in una crescita sostenuta di richieste di sussidio sociale da parte di soggetti in età lavorativa ed abili al lavoro, che non erano in origine (nel disegno dello strumento di assistenza di ultima istanza pensato nel 1962) la popolazione target di tale misura. Secondo i dati dell'ufficio statistico tedesco, nel 2000 il numero di beneficiari del sussidio sociale di ultima istanza erano giunti a toccare la cifra di 2,7 milioni, rispetto ai circa 700.000 dei primi anni Settanta.

#### [Gli strumenti di sostegno al reddito all'indomani delle riforme Hartz](#)

Con le riforme Hartz il sistema tedesco di ammortizzatori sociali è stato profondamente modificato. Il criterio chiave per l'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito dei disoccupati è l'abilità al lavoro<sup>25</sup>. Sulla base di questo criterio si è innanzitutto proceduto ad una semplificazione degli strumenti esistenti. Accanto all'erogazione del tradizionale sussidio di disoccupazione (*Arbeitslosengeld I – Alg I*), la cui durata è stata tuttavia significativamente ridotta<sup>26</sup>, i disoccupati ritenuti abili al lavoro possono ricevere una seconda forma di assistenza (*Arbeitslosengeld II – Alg II*) che sostituisce i due precedenti istituti dell'aiuto al disoccupato (*Arbeitslosenhilfe*) e dell'aiuto sociale (*Sozialhilfe*). Tale seconda forma di assistenza può essere erogata al termine del primo tipo di sussidio oppure immediatamente nel caso in cui il disoccupato non abbia mai versato i contributi sociali; l'ammontare previsto non è più legato al salario precedente bensì stabilito in somma fissa e continua ad essere condizionato alla prova dei mezzi. Esso rappresenta una sorta di reddito minimo per il disoccupato ma può essere richiesto anche dal lavoratore autonomo o dal dipendente a basso salario come forma di integrazione al reddito. Continua infine ad esistere un sistema di vera e propria assistenza sociale (*Sozialgeld*), diretta esclusivamente (a differenza del regime precedente) agli individui non ritenuti in grado di lavorare. L'erogazione, in somma fissa, varia come nel regime precedente in funzione della composizione familiare del soggetto che richiede il trattamento così come

24. E non, come in parte è stato stabilito con le riforme Hartz, ad integrazione dei redditi percepiti (cfr. *infra*).

25. Definita come la possibilità di lavorare almeno 15 ore in una settimana.

26. Fino a 12 mesi per chi ha meno di 56 anni, fino a 18 per i più anziani; in entrambi i casi il periodo di tempo varia in funzione del numero di mesi lavorati.

degli eventuali altri redditi percepiti dal nucleo familiare. Prendendo a riferimento la somma base (fissata in linea di principio da ciascuno dei *Länder*, ma in realtà applicata in modo uniforme in tutta la Germania), alcune *una tantum* previste, così come i sussidi per esigenze particolari (ma escludendo i contributi al pagamento dell'affitto), si va da un minimo di 351 euro (dati aggiornati al 1° luglio 2008) per un *single* ad un massimo di 1,265 euro nel caso di una coppia con 3 figli (di 8, 10 e 12 anni)<sup>27</sup>. A tali cifre vanno poi aggiunti i contributi per le spese relative all'abitazione e al riscaldamento.

E' importante osservare, infine, che ai fini dell'accesso ai trattamenti il concetto di famiglia è stato allargato alla più ampia nozione di "comunità dei bisogni" (*Bedarfsgemeinschaft*), che include i *partner*, di sesso uguale o diverso, che coabitano insieme ai figli o lo hanno fatto per almeno un anno. Questa è l'unità di riferimento per il computo della prova dei mezzi ai fini dell'accesso al sussidio<sup>28</sup>.

### Il sistema di incentivazione al rientro nel mercato del lavoro

Uno degli elementi più innovativi della riforma degli strumenti di protezione contro il rischio di disoccupazione in Germania è rappresentato dall'introduzione del principio dei diritti e dei doveri in capo ai beneficiari dei trattamenti di disoccupazione. Tale principio si traduce nella previsione di sanzioni specifiche, in termini di perdita parziale o totale del sussidio percepito, da parte dei disoccupati che, ritenuti abili al lavoro e assegnati immediatamente<sup>29</sup> ai centri per l'impiego, rifiutino un'offerta di lavoro, a meno che non ne dimostrino la irragionevolezza; l'onere della prova è quindi a carico del disoccupato<sup>30</sup>. La soglia della ragionevolezza di una offerta di lavoro è stata inoltre notevolmente ampliata.

In particolare, in base alle nuove regole i percettori di un sussidio di disoccupazione tradizionale (*Alg I*) possono rifiutare un'offerta di lavoro che prevede una decurtazione rispetto al salario precedente del 20% nei primi tre mesi di disoccupazione, del 30% fino a sei mesi, mentre dovranno accettare, dal settimo mese in poi, qualunque offerta a cui corrisponda una retribuzione netta pari o superiore al sussidio percepito. In generale, chi riceve il sussidio di disoccupazione deve accettare fino a 2,5 ore di *commuting* al giorno; i *single* devono inoltre essere disponibili, dopo quattro mesi di disoccupazione, a cambiare città se ciò gli consente di trovare una occupazione. Tali regole non valgono per i lavoratori di età pari o superiore a 58 anni.

Per quanto riguarda il secondo livello di sostegno al reddito del disoccupato (*Alg II*) i percettori di tale trattamento devono di fatto accettare qualunque lavoro venga loro offerto: fanno eccezione solamente le persone impegnate nella cura di bambini e anziani. In questo caso, la sanzione prevista consiste in una riduzione del 30% della prestazione; nei casi di comportamento reiteratamente scorretto nel corso di uno stesso anno tale riduzione sale al 60% e può diventare totale. La durata di tali sanzioni è di tre mesi. Rispetto al regime precedente, sono state inoltre significativamente

27. Le somme erogate variano in funzione dell'età e della posizione del beneficiario in seno al nucleo familiare: la cifra standard viene attribuita per il 100% al capo famiglia/single, per il 60% a ciascun membro del nucleo familiare di età inferiore ai 14 anni, per l'80% a ciascun membro di età superiore ai 14 anni.

28. Con le ultime riforme il principio della sussidiarietà familiare è stato ristretto con riferimento ai figli di età superiore ai 25 anni rispetto ai quali non esiste più alcun obbligo di responsabilità da parte dei genitori.

29. Per accelerare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro viene richiesto espressamente che il lavoratore divenuto disoccupato proceda alla registrazione presso l'ufficio di collocamento competente immediatamente dopo aver ricevuto notizia del licenziamento o al momento della risoluzione del contratto, qualora intenda richiedere il sussidio di disoccupazione. L'obiettivo, enunciato espressamente nelle raccomandazioni della Commissione Hartz, è la riduzione della durata media della disoccupazione.

30. Nel caso del sussidio di disoccupazione (*Alg I*), la sanzione consiste nella sospensione dell'erogazione della prestazione da una a dodici settimane. Oltre ai casi di rifiuto di un'offerta di lavoro ritenuta ragionevole, la sospensione viene attivata nei casi di: recesso volontario da parte del percettore, insufficiente sforzo nella ricerca di un lavoro, rifiuto di partecipare ad un programma di politica attiva del lavoro, ritardi nella registrazione all'ufficio del lavoro. I dati pubblicati (cfr. Ebbinghaus – Eichhorst, 2006) indicano che nel 2005 circa il 10% dei nuovi disoccupati (circa 150.000 individui) erano stati sottoposti a sanzione; la stragrande maggioranza delle sanzioni (76%) è stata originata da recessi volontari, il 20% circa dal rifiuto di un'offerta di lavoro e il 4% dalla mancata partecipazione ad una misura di politica attiva.

modificati i meccanismi di *décalage* dell'ammontare del sussidio percepito nelle ipotesi di ripresa dell'attività lavorativa. Le regole antecedenti le riforme Hartz prevedevano infatti la perdita pressoché immediata e totale del trattamento di sostegno al reddito una volta rientrati nel mercato del lavoro, generando scarsi incentivi individuali ad accettare un'occupazione. In base alle nuove regole, invece, con un reddito da lavoro compreso fra i 50 e i 400 euro netti mensili il sussidio viene decurtato dell'85%; tra i 400 e i 900 euro la riduzione scende al 70%, mentre risale all'85% tra i 900 e i 1.500 euro, per giungere al 100% oltre tale soglia.

Analizzando infine il funzionamento del sussidio sociale di ultima istanza, va osservato innanzitutto come già nel regime antecedente le riforme Hartz tale strumento possedesse degli importanti elementi di *workfare*. In linea di principio (ma con scarse applicazioni concrete) già prima del 2005 si richiedeva infatti a tutti i membri adulti della famiglia di attivare qualunque abilità lavorativa in proprio possesso per assicurare la sussistenza del proprio nucleo familiare. Per incentivare il rientro lavorativo si prevedevano varie misure, inclusa la possibilità di mantenere il sussidio con una attività lavorativa remunerata fino al 25% del trattamento ricevuto. In caso di irragionevole rifiuto di un'offerta lavorativa il sussidio percepito si riduceva immediatamente del 25%. Si prevedeva inoltre la possibilità di predisporre un piano comprensivo di assistenza per il singolo beneficiario o l'intera famiglia; a differenza del regime di protezione contro la disoccupazione, in questo caso però l'accettabilità di un'offerta non era dettata dalle condizioni specifiche del mercato del lavoro ma esclusivamente dalle abilità personali e dalle relative responsabilità familiari. Rispetto a tale situazione pre-esistente, il funzionamento attuale dei sussidi sociali di ultima istanza non sembra aver subito grossi mutamenti, se non per il minore collegamento con il mercato del lavoro dovuto al requisito di inabilità lavorativa implicito nel disegno dello strumento.

### 2.3.2. *Il dibattito pubblico in materia: nodi critici e proposte di riforma*

A quasi cinque anni dall'entrata in vigore del nuovo sistema tedesco di ammortizzatori sociali, il dibattito pubblico in materia è tutt'altro che sopito. Pur riconoscendo gli innegabili miglioramenti ottenuti in termini di maggiore semplificazione dell'architettura complessiva degli strumenti pubblici di sostegno al reddito e di maggiore incentivazione dei beneficiari verso un rapido rientro nella vita attiva - e in attesa dei risultati delle valutazioni di efficacia commissionate ufficialmente dal Governo ad alcuni istituti di ricerca tedeschi - non sono mancate negli ultimi anni alcune importanti voci critiche che hanno evidenziato i punti di debolezza della riforma appena varata ed hanno avanzato delle proposte alternative. In questo contesto un contributo significativo è quello proveniente da un importante istituto di ricerca tedesco, l'IFO di Monaco diretto dall'economista Hans-Werner Sinn, che ha promosso un dibattito molto ampio sulle strade da seguire per costruire un sistema di solidarietà attiva in Germania in grado di eliminare il problema cruciale (cfr. *supra*) delle trappole di inattività e povertà dei lavoratori operanti nei segmenti a basso reddito del mercato del lavoro tedesco. Tale dibattito, originato in realtà già nel biennio precedente l'introduzione delle riforme Hartz<sup>31</sup> (e di cui la Commissione Hartz sembrerebbe aver tenuto conto nel formulare le proprie raccomandazioni) proprio per sollecitare una riforma profonda del mercato del lavoro tedesco che appariva allora in enorme difficoltà, è proseguito anche successivamente all'emanazione delle nuove regole sui sussidi sociali fornendone un'utile analisi critica a cui sono state affiancate alcune proposte aggiuntive e/o alternative.

In generale tutte le proposte avanzate<sup>32</sup> in questo ambito appaiono accomunate dal fatto di considerare la disoccupazione tedesca un fenomeno strutturale che necessita, per poter essere

31. Cfr. Sinn et al. (2002).

32. L'insieme delle proposte avanzate è stato recentemente raccolto in una unica pubblicazione; cfr. Sinn et al. (2007).

combattuta, di una riduzione del costo del lavoro e di una maggiore ampiezza nella distribuzione dei salari. L'obiettivo principale è rappresentato dall'integrazione nel mercato del lavoro primario dei lavoratori relativamente meno qualificati con redditi medio-bassi maggiormente sottoposti al rischio di povertà ed esclusione sociale. Tale obiettivo viene ricercato attraverso meccanismi che riducano di fatto il salario di riserva dei lavoratori ai margini del mercato del lavoro tedesco; la filosofia sottostante un po' tutte le proposte avanzate è che sia comunque meglio subsidiare le persone per coinvolgerle attivamente nel mercato del lavoro e nella società piuttosto che per lasciarle fuori da entrambi. Lo strumento fondamentale su cui si incentrano quasi tutte le proposte analizzate è il sussidio di disoccupazione di secondo livello (*Arbeitslosengeld II*) che è stato appena introdotto e che rappresenta una sorta di anello di congiunzione fra la protezione contro la disoccupazione (soprattutto quella di lungo periodo) e le reti di protezione di ultima istanza.

Delle proposte avanzate<sup>33</sup>, la maggior parte consiste in una modifica dell'attuale sistema di sussidi sociali che innalzi la quota di sussidio pubblico che il beneficiario può continuare a percepire pur riprendendo un'attività lavorativa, evidenziando così in modo più netto la scelta di adottare meccanismi di sostegno al reddito integrativi rispetto alle retribuzioni altrimenti percepite e non più sostitutivi come nel regime precedente. Nel sistema proposto dall'Ifo, ad esempio, si chiede la possibilità di cumulare interamente il sussidio di disoccupazione di secondo livello (*Arbeitslosengeld II*) con un'attività lavorativa da cui si percepiscano fino a 500 euro netti di retribuzione<sup>34</sup>; a ciò si aggiungerebbe uno sconto del 20% sul pagamento dei contributi sociali dei primi 200 euro. L'accesso al sussidio verrebbe invece annullato nel caso di non accettazione di una offerta di lavoro. Proposte simili, ma con variazioni sia in termini di ammontare di cui si chiede la possibilità di cumulo sia di strumenti con cui incentivare la riattivazione del soggetto beneficiario dei sussidi sociali, sono state avanzate anche dal Comitato scientifico del Ministero dell'Economia (*BMWi-Beirat*) e dal Comitato tedesco degli esperti economici (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*).

Un progetto che si distacca maggiormente dal tipo di proposte appena esaminate è invece quello presentato dal Governatore del Turingia – Dieter Althaus – che propone l'introduzione in Germania di un vero e proprio reddito di cittadinanza (*Bürgergeld*) incondizionato, da assegnare a tutti i cittadini adulti. In particolare si propone di erogare a tutti i cittadini adulti un reddito minimo di 600 euro pro-capite a cui andrebbero aggiunti 300 euro per ogni figlio minore; a tali cifre andrebbero poi sommati ulteriori 200 euro pro-capite (sia per il titolare che per i figli) a titolo di copertura per le spese di cura e salute, portando così il reddito di cittadinanza pro-capite rispettivamente a 800 (per il titolare) e a 500 euro (per ciascun figlio). Per quanto riguarda le possibilità di cumulo con i proventi di un'attività lavorativa (o di altra origine), fino alla soglia dei 1.600 euro lordi si propone di ridurre progressivamente il reddito di cittadinanza di 50 centesimi di euro per ogni euro aggiuntivo guadagnato; oltre tale soglia il reddito di cittadinanza percepito si dimezza a 400 euro. Tale forma di sostegno di ultima istanza si configura dunque come una imposta negativa sul reddito fino alla soglia dei 1.600 euro; solo oltre tale soglia si inizia ad essere debitori d'imposta con un'aliquota fissata al 25%. Secondo tale schema, al di sotto della soglia dei 1.600 euro verrebbe inoltre cancellato il pagamento dei contributi sociali: al loro posto i datori di lavoro dovrebbero pagare un'imposta generale sui salari di aliquota compresa fra il 10 e il 12% (circa la metà di quanto pagato finora) mentre i lavoratori sarebbero esentati da qualche esborso. Parallelamente, chi ha raggiunto l'età pensionabile (67 anni) ha diritto ad una "pensione di cittadinanza" (*Bürgergeldrente*)

33. Si tratta, nell'ordine, delle proposte avanzate dall'IFO stesso, dal BMWi Beirat (Comitato scientifico del Ministero dell'Economia), dal *Sachverständigenrat* (Consiglio tedesco degli esperti economici), dall'istituto di ricerca IAB, dall'istituto di ricerca IZA, dall'istituto di ricerca IfW, dall'università di Magdeburg e dal governatore della Turingia Althaus.

34. Allo stato attuale con una retribuzione netta tra i 50 e i 400 euro mensili si perde già l'85% del sussidio di disoccupazione di secondo livello.

che somma al normale reddito garantito a tutti i cittadini adulti (600 euro) una ulteriore cifra che può arrivare fino a 600 euro in funzione dell'attività lavorativa precedentemente svolta. Anche in questo caso si prevede l'aggiunta di altri 200 euro per la copertura delle spese sanitarie e di cura fino ad un tetto massimo pro-capite di 1.400 euro<sup>35</sup>.

Nelle intenzioni dei suoi fautori l'introduzione di un reddito di cittadinanza arrecherebbe numerosi vantaggi alla collettività. Le famiglie ne beneficerebbero in modo significativo non solo perché le somme ricevute per ciascun figlio sono circa il doppio rispetto ai contributi attuali e perché godrebbero di aliquote fiscali più basse, ma anche perché la disponibilità di un reddito di base incondizionato consente loro di prendersi cura meglio dei membri della propria famiglia senza che per questo manchino i mezzi di sostentamento. In tal modo il reddito di cittadinanza rappresenterebbe un modo per ricompensare il lavoro gratuito all'interno della famiglia e più in generale tutte le attività di volontariato. Per quanto riguarda i giovani, il conferimento di un reddito di cittadinanza dovrebbe agevolare le possibilità di studio e di ricerca della prima occupazione. Grazie all'abbattimento dei contributi sociali, i lavoratori avrebbero salari netti più alti alla fine di ogni mese, mentre i datori di lavoro beneficerebbero di costi del lavoro complessivi meno elevati. Gli stimoli alla ricerca di una nuova occupazione per chi ha perso il lavoro sarebbero inoltre maggiori rispetto al sistema oggi in vigore: in base alle regole attuali, chi diventa disoccupato ha diritto al sussidio tradizionale (Alg I) per 12 mesi e poi al sussidio di secondo livello (Alg II) se rispetta certe condizioni patrimoniali e di reddito. Se però trova una nuova occupazione, tale secondo sussidio viene mediamente decurtato dell'85-90%, mentre con il reddito di cittadinanza l'affluire di nuovi redditi porta ad una riduzione di non oltre il 50%. L'introduzione del reddito di cittadinanza arrecherebbe infine importanti vantaggi per lo Stato sia dal punto di vista della semplificazione dell'architettura complessiva del sistema di protezione sociale sia soprattutto in termini di risparmi di spesa (circa 200 miliardi di euro secondo le stime dei proponenti).

## 2.4. Alcune considerazioni sui casi francesi e tedesco

In quasi tutti i paesi dell'Unione europea a 15 esistono attualmente meccanismi di protezione del reddito di ultima istanza volti a garantire un minimo vitale a tutti coloro che si trovino in difficoltà economiche e non riescano conseguentemente a soddisfare i bisogni primari propri e della propria famiglia. In molti casi gli strumenti di minimo vitale rappresentano il terzo pilastro di una più complessa architettura di ammortizzatori sociali che nel suo complesso cerca di fornire una copertura quanto più integrale all'individuo nelle diverse fasi della propria vita (sia dentro che fuori il mercato del lavoro). In questo contesto le esperienze di Francia e Germania rappresentano due esempi interessanti di politiche sociali che hanno cercato nel corso del tempo di venire incontro alle mutanti esigenze della propria società. Pur se in momenti diversi (la Francia prima, la Germania successivamente), entrambi i paesi sono partiti da un sistema di protezione sociale fortemente categoriale e selettivo (c.d. modello occupazionale) per muoversi poi progressivamente verso l'adozione di strumenti via via più universali, in grado di includere una platea crescente di potenziali beneficiari. In questo processo di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, entrambi i paesi hanno scelto di adottare forme di reddito minimo di ultima istanza, con caratteristiche di maggiore universalità rispetto ai precedenti strumenti tradizionali di tutela. Pur raggiungendo l'obiettivo di allargare in modo significativo la platea dei soggetti a cui viene accordata una qualche forma di protezione so-

35. Nelle ipotesi di soggetti portatori di handicap è prevista la possibilità di richiedere un ulteriore supplemento che verrà tuttavia valutato caso per caso.



ciale, in entrambi i casi gli strumenti inizialmente adottati hanno mostrato nel tempo rilevanti problemi in termini di “trappola della inattività” e di “trappola della povertà”. In Francia, dove il *Revenu minimum d'insertion* esiste dalla fine degli anni Ottanta, il nuovo *Revenu de Solidarité Active* è stato ideato proprio al fine di superare i limiti dello strumento precedente. In Germania, dove la riforma in senso maggiormente universale degli ammortizzatori sociali è entrata in vigore solo nel 2005, è già in corso un importante dibattito sui miglioramenti da apportare agli strumenti appena introdotti.

## 2.5. Irlanda

Negli ultimi dieci anni l'Irlanda ha conosciuto un tasso di sviluppo tra i più elevati in Europa. Basti pensare che la popolazione irlandese è aumentata da 3.693.582 unità del 1998 a 4.465.540 unità del 2009: si tratta dell'aumento più elevato (+ 17,28%), rispetto alla media (EU27) che, invece, risulta pari a + 3,77% nello stesso arco temporale (OECD, 2009).

La percentuale di occupati sul totale della popolazione attiva nel 1997 era pari al 57,6%: essa è salita al 67,6% nel 2008. Un aumento di dieci punti percentuali in undici anni: si tratta di un primato in Europa. Tuttavia, i dati relativi allo sviluppo economico contrastano con la ridotta spesa pubblica per la sanità e l'elevata percentuale di analfabetismo tra la popolazione. È sufficiente evidenziare che secondo i dati di Eurostat (2008) in Irlanda la spesa totale per la protezione sociale in rapporto al PIL in dieci anni è diminuita di 0,6 punti percentuali, allargando il divario con l'Europa (EU 27=27,1%) ma anche quello con la Spagna (21,1%), Francia (31,4%) e Italia (26,3%).

Anche per l'Irlanda, tuttavia, la crescita ha subito una fase di arresto: da giugno 2008 a agosto 2009 la percentuale di disoccupati è notevolmente aumentata (da 5,9% a 12%), registrando un dato tra i più elevati d'Europa (tab.2.2). I fattori di rischio sono collegati alla bassa istruzione e alla lunga permanenza nello stato di disoccupazione: per tale ragione alla revisione del sistema dei sussidi si sta associando il ridisegno del sistema di formazione e di riqualificazione professionale.

Il contenimento delle spese per la protezione sociale ha caratterizzato tutta la fase di piena espansione economica e ha contribuito ad alimentare l'insorgere delle proteste da parte delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei diversi componenti del partenariato sociale che dal 1996 svolgono un ruolo primario nell'attività di programmazione delle politiche economiche e sociali. Elementi, questi, che hanno affrettato l'avvio di un confronto sulle prospettive di riduzione del divario tra crescita economica e aumento del rischio dell'esclusione sociale e della povertà e che poi hanno spinto il governo irlandese a varare nel 2002 il Libro Verde sul *Basic Income*. Da questo percorso di confronto tra governo e parti sociali nasce la sperimentazione del *basic income* e più in generale l'intera opera di revisione dello Stato sociale.

### 2.5.1. L'espansione economica e la polarizzazione sociale

Durante gli anni Novanta l'Irlanda ha conosciuto una fase espansiva eccezionale: l'economia irlandese è cresciuta al ritmo medio annuo del 7,5%, superando anche il 10% alla fine del decennio. Dopo 150 anni di esperienza del fenomeno emigratorio, l'Irlanda si apprestava a diventare luogo di attrazione per persone da ogni parte del mondo. “Il modello irlandese” era considerato un traguardo per molti altri paesi in via di sviluppo e l'Irlanda era considerata l'emblema della vittoria della scommessa europea.

Kirby (2009) riconduce l'affermazione del “modello irlandese” a cinque principali fattori, tutti riconducibili alla capacità di far diventare l'Irlanda un paese di attrazione per molti investimenti stranieri:

- 1) l'Autorità per lo Sviluppo Industriale di Stato (IDA, *Industrial Development Authority*): si tratta dell'ente statale che è riuscito ad avviare lo sviluppo industriale di prodotti ad alto valore tecnologico, farmaceutici e chimici, con imprese estere, per lo più di provenienza statunitense;
- 2) il regime di tassazione: il ruolo svolto dall'IDA è stato particolarmente agevolato dal regime di bassa tassazione sui profitti societari. Fin dai primi anni Settanta lo Stato irlandese introdusse un'aliquota del 10% sui profitti delle imprese manifatturiere. Il valore dell'aliquota è rimasto invariato fino al 2003, quando è stato aumentato di 2,5 punti percentuali. La bassa tassazione ha costituito un elemento di indubbia competitività nel quadro europeo poiché ha rappresentato una considerevole attrazione per gli investimenti da parte delle imprese estere;
- 3) i fondi strutturali: l'altro elemento di vantaggio che ha giocato a favore dello sviluppo economico è riconducibile alla capacità del governo irlandese di aggiudicarsi molte risorse economiche provenienti dai Fondi strutturali e di coesione dell'Unione Europea, in particolare dai piani Delors I (1989-1993) e Delors II (1994-1999);
- 4) investimenti nell'istruzione tecnica: fin dagli anni Sessanta il governo irlandese ha operato una serie di investimenti strutturali nell'istruzione secondaria e terziaria, nella creazione di poli tecnologici e nello sviluppo di enti di formazione che hanno elevato il livello delle competenze della popolazione in età lavorativa. Gli investimenti effettuati hanno costituito un indubbio vantaggio per le imprese estere intenzionate a operare degli investimenti diretti, specie nei settori ad alto contenuto tecnologico;
- 5) la politica del partenariato sociale: tra gli anni Sessanta e Settanta la pratica della negoziazione ha permesso il confronto tra datori di lavoro e organizzazioni sindacali, soprattutto per questioni inerenti la contrattazione dei salari e delle condizioni di lavoro. L'aggravio del bilancio statale che si è determinato negli anni Ottanta ha sollecitato la strutturazione di una modalità di confronto aperta alle organizzazioni che rappresentano la società civile. Nel 1986 il Consiglio Nazionale Economico e Sociale (*National Economic and Social Council*),<sup>36</sup> l'ente che associava le maggiori organizzazioni di rappresentanza degli interessi di lavoratori, di datori di lavoro e di agricoltori ha elaborato un documento, intitolato *A Strategy for Development* (Una strategia per lo sviluppo), nel quale si analizzano i bisogni della società irlandese e si presentano alcune proposte di intervento. Il documento redatto dal Consiglio Nazionale Economico e Sociale è diventato la base sulla quale si è poi avviato il *Programme for National Recovery* (Programma per il recupero nazionale),<sup>37</sup> il programma sul quale si è sostenuto lo sviluppo dell'Irlanda nella decade successiva.

I fattori elencati hanno concorso a determinare la costruzione del "modello irlandese": si tratta di un modo di sviluppo che è stato criticato per gli elementi di squilibrio e di *dumping* sui quali sin dall'inizio ha poggiato le basi del processo di espansione economica. Nella fase iniziale il concorso di fattori attrattivi è riuscito a far passare in secondo piano l'esigenza di operare una distribuzione dei vantaggi economici in termini più equi.

In realtà la prosperità irlandese è rappresentata da uno sviluppo economico senza equità, con una netta evidenziazione della polarizzazione sociale. Le leggi finanziarie approvate negli anni Novanta hanno contribuito ad allargare la distanza tra le condizioni sociali presenti poiché è intervenuta più a remunerare i profitti e meno a distribuire ricchezza ai lavoratori dipendenti.

In tale direzione, è possibile sostenere che le contraddizioni dello sviluppo conosciute dall'Irlanda negli anni Novanta sono tutte collegate alla doppia velocità che ha accompagnato il suo dispiegamento: da un lato l'espansione economica, produttiva e occupazionale, dall'altro la difficoltà delle

36. Per un ulteriore approfondimento è possibile consultare il sito del Consiglio Nazionale Economico e Sociale, nel quale trovare gli accordi sottoscritti dal 1986 a oggi (<http://www.nesc.ie/inside.asp?zoneId=5&catId=30&artId=50>).

37. Il documento si trova nel sito del governo irlandese, all'indirizzo: [http://www.taoiseach.gov.ie/attached\\_files/Pdf%20files/Program%20for%20Nat%20Recovery.pdf](http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/Program%20for%20Nat%20Recovery.pdf).



istituzioni a indirizzare la coesione sociale e a ridurre la strutturale inadeguatezza delle infrastrutture. Un paradosso che rende la posizione dell'Irlanda assai precaria. A questo scenario si aggiunga che la quota di prelievo fiscale storicamente è sempre stata molto bassa: ancora oggi, nel 2009, essa è tra le più basse tra quelle dei paesi che compongono l'Unione Europea.

Questa combinazione di variabili pone alcune questioni di rilievo: come può l'Irlanda avere un livello di infrastrutture e di servizi sociali con un livello di tassazione così basso? Come possono stare assieme la crescita economica e l'espansione produttiva senza un sistema di welfare sviluppato?

Nel corso degli ultimi vent'anni si è ridotta la disoccupazione ed è diminuito il numero delle persone interessate alla povertà. In Irlanda, la riduzione della povertà, rilevano Healy e Reynolds (2005), o diventa un obiettivo prioritario dei governi che per conseguirlo elaborano una precisa strategia e interventi finalizzati o l'aumento delle diseguaglianze costituirà sempre più una variabile indipendente, ridotta con l'uso di interventi contingenti, poco utili ad aumentare il benessere della cittadinanza.

La combinazione di espansione economica e deprivazione sociale è una delle conseguenze del fallimento dell'azione di programmazione governativa che, proprio per ridurre la spesa sociale destinata agli indigenti, avrebbe dovuto utilizzare le risorse raccolte dallo sviluppo per aumentare il livello di vita della popolazione più povera.

Reynolds evidenzia che l'equità non emerge spontaneamente ma è il prodotto di iniziative politiche che devono incorporare l'equità come un risultato atteso. Nonostante la retorica, le strategie sono state del tutto assenti o hanno adottato un approccio minimalista focalizzando l'attenzione sullo sradicamento della povertà. Secondo Reynolds, l'approccio minimalista peraltro è molto coerente con un'idea di Stato caritatevole che si occupa delle persone ai margini ma non promuove le capacità di scelta attraverso l'offerta di migliori condizioni di vita e ignora le questioni essenziali dell'uguaglianza e della giustizia distributiva: in definitiva non produce una società più equa ma alimenta la spirale della povertà. La percentuale di persone e di famiglie che vivono sotto la soglia di povertà ha continuato a crescere durante la fase di espansione economica: secondo Reynolds si tratta della riprova che lo Stato irlandese ha fallito nella distribuzione dei benefici della crescita a coloro che avevano i redditi minori, e attraverso il sistema di tassazione ha elargito, invece, maggiori benefici alle imprese. Coloro che avevano i redditi minori si sono trovati nella condizione di essere esclusi dal beneficio della riduzione delle imposte introdotto dalle leggi finanziarie. E' da queste valutazioni che muove la mobilitazione favorevole all'introduzione del *basic income* da parte del governo irlandese.

### 2.5.2. Alcuni tratti distintivi del sistema di welfare in Irlanda

In Irlanda il sistema di welfare si è strutturato a partire dal 1838, con l'introduzione della legge sui poveri (*Poor Law*) che istituì una serie di aiuti alle persone più disagiate. Sebbene questa legge non fosse pensata dai suoi sostenitori come un sussidio al reddito, nei fatti essa rappresentò l'unica forma di sostegno per le persone con bassi redditi e condizioni materiali precarie fino agli inizi del ventesimo secolo.

Il sussidio di disoccupazione fu introdotto in Irlanda nel 1911 ma a seguito dell'estensione della situazione di difficoltà occupazionale esso fu inserito all'interno di un sistema più ampio di sussidi di disoccupazione che fu varato nel 1933. Seguirono poi altre forme di assistenza quali gli assegni per i figli (*Children's Allowance* poi diventato *Child Benefit*). Dal Secondo dopoguerra seguirono diverse forme di interventi per il sostegno al reddito, sia di tipo assistenziale sia di tipo previdenziale (Carey, 2007). Oggi il sistema di welfare è composto da tre tipi di sostegno al reddito: l'assicurazione sociale, l'assistenza sociale e quella universale.

L'assicurazione sociale è finanziata dai contributi obbligatori che vengono dalle imprese e dai lavoratori, inclusi quelli autonomi. Questo sistema di contribuzione definisce la titolarità a percepire l'assicurazione sociale, ne deriva che gli schemi di sostegno al reddito sono fatti valere in aggiunta a qualsiasi altro reddito della persona. L'assicurazione sociale non va confusa con le forme private di assicurazione di mercato, pur presenti, poiché non c'è un rapporto proporzionale tra i contributi pagati dai singoli individui assicurati e l'importo degli emolumenti previsto dagli schemi assicurativi. Il sistema assicurativo pubblico è, infatti, organizzato sul principio della solidarietà: nel caso manchi la necessaria copertura per tutti i soggetti richiedenti lo Stato irlandese prevede dei fondi addizionali per ogni specifico anno.

**Tab. 2.2. – Irlanda. Condizione occupazionale delle persone con più di 15 anni, secondo lo schema ILO (I trimestre 2009, migliaia)**

	1998	2008	2009
<b>Maschi</b>			
Forze di lavoro	978,8	1.272	1.235
Occupati	895,6	1.198,9	1.076,7
Occupati a tempo pieno	826,4	1.110,5	973,4
Occupati a tempo parziale	69,2	88,5	103,2
Occupati a tempo parziale, effettivo	61,2	86,5	94,9
Occupati a tempo parziale, sottoccupati	8	2	8,3
Disoccupati	83,1	73,1	158,4
Disoccupati in cerca di un lavoro a tempo pieno	79,6	70	153,5
Disoccupati in cerca di un lavoro a tempo parziale	3,5	3,1	4,8
Inattivi	425,7	475,8	508,4
Marginalmente presenti tra le forze di lavoro	10,4	8,2	10,2
Altri esclusi dalle forze di lavoro	415,3	467,6	498,2
Totale	1.404,5	1.747,8	1.743,5
<b>Femmine</b>			
Forze di lavoro	643	961,5	953,4
Occupati	589,4	925,2	888,9
Occupati a tempo pieno	410,9	626	586,8
Occupati a tempo parziale	178,5	299,2	302,1
Occupati a tempo parziale, effettivo	170,9	297,4	294
Occupati a tempo parziale, sottoccupati	7,6	1,9	8,1
Disoccupati	53,5	36,3	64,5
Disoccupati in cerca di un lavoro a tempo pieno	32,7	24	49,3
Disoccupati in cerca di un lavoro a tempo parziale	20,8	12,3	15,1
Inattivi	809,8	810,4	834,6
Marginalmente presenti tra le forze di lavoro	8,4	3,7	5,4
Altri esclusi dalle forze di lavoro	801,3	806,7	829,3
Totale	1.452,7	1.771,9	1.788
<b>Totale</b>			
Forze di lavoro	1.621,7	2.233,5	2.188,4
Occupati	1.485,1	2.124,1	1.965,6
Occupati a tempo pieno	1.237,4	1.736,4	1.560,2
Occupati a tempo parziale	247,7	387,7	405,4
Occupati a tempo parziale, effettivo	232,2	383,9	388,9
Occupati a tempo parziale, sottoccupati	15,5	3,8	16,5
Disoccupati	136,7	109,4	222,8
Disoccupati in cerca di un lavoro a tempo pieno	112,4	94	202,9
Disoccupati in cerca di un lavoro a tempo parziale	24,3	15,4	19,9
Inattivi	1.235,5	1.286,2	1.343,1
Marginalmente presenti tra le forze di lavoro	18,8	11,9	15,6
Altri esclusi dalle forze di lavoro	1.216,6	1.274,3	1.327,5
Totale	2.857,2	3.519,7	3.531,5

Fonte: Central Statistics Office of Ireland, 2009

**Tab. 2.3 – Irlanda. Persone con più di 16 anni a rischio povertà o in condizioni di povertà, per sesso e condizione economica, 2007**

	Soggetti a rischio di povertà, 60% del reddito mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali (%)	Soggetti in consistente povertà, 60% del reddito equivalente, sulla base degli indicatori di deprivazione (%)
<b>Maschi</b>		
Disoccupati	39,8	19,9
Studenti	26,1	8
Impegnati nei lavori domestici	26,4	2,1
Inattivi, pensionati	18,8	2,3
Inabili al lavoro a seguito di infortunio	42,1	16,7
Occupati	7	1,4
<b>Femmine</b>		
Disoccupati	36	11,6
Studenti	24,2	7,1
Impegnati nei lavori domestici	25,3	6,7
Inattivi, pensionati	13,9	1,6
Inabili al lavoro a seguito di infortunio	28,3	14,2
Occupati	6,3	1,1
<b>Totale</b>		
Disoccupati	38,7	17,5
Studenti	25,2	7,6
Impegnati nei lavori domestici	25,3	6,6
Inattivi, pensionati	17,6	2,1
Inabili al lavoro a seguito di infortunio	37	15,8
Occupati	6,7	1,3

Fonte: Central Statistics Office of Ireland, 2009

**Tab. 2.4 – Irlanda. Diseguaglianze nella distribuzione del reddito, 1980-2005**

	Metà anni '80	Metà anni '90	2000	2005
<b>Popolazione totale</b>				
Reddito medio	11.665,7	14.415,84	21.203,8	24.562
Reddito mediano	9.627,09	12.005,28	19.233,1	21.295
Deviazione media	0,2	0,17	0,16	0,19
Coefficiente di variazione standard	0,64	0,96	0,36	0,79
Coefficiente di Gini (dopo le tasse e i trasferimenti)	0,33	0,32	0,3	0,33
Coefficiente di Gini (prima delle tasse e dei trasferimenti)	..	..	0,43	0,42
<b>Popolazione in età lavorativa (18 – 65 anni)</b>				
Reddito medio	12.906,4	16.048,25	23.148,7	26.830
Reddito mediano	10.865,3	13.819,49	21.197,1	23.957
Deviazione media	0,21	0,17	0,15	0,19
Coefficiente di variazione standard	0,66	0,95	0,31	0,7
Coefficiente di Gini (dopo le tasse e i trasferimenti)	0,34	0,32	0,29	0,32
Coefficiente di Gini (prima delle tasse e dei trasferimenti)	..	..	0,39	0,39
<b>Popolazione con oltre 65 anni di età</b>				
Reddito medio	9.897,22	10.738,31	15.225	16.194
Reddito mediano	7.976,17	8.340,77	10.947,9	12.743
Deviazione media	0,14	0,13	0,17	0,14
Coefficiente di variazione standard	0,56	0,39	0,54	0,34
Coefficiente di Gini (dopo le tasse e i trasferimenti)	0,29	0,29	0,33	0,28
Coefficiente di Gini (prima delle tasse e dei trasferimenti)	..	..	0,71	0,51

Fonte: OECD, 2009

**Tab. 2.5 - La spesa sociale in Irlanda, (1997, 2007 in milioni di euro e incremento %)**

	1997	2007	% 1997- 2007
<b>Spesa Corrente</b>			
Sussidi di protezione sociale	10.612	31.271	66%
Costi amministrativi di gestione	478	1.201	60,19%
Altre spese correnti	14	47	70,21%
Totale della spesa corrente	11.104	32.520	65,85%
<b>Entrate</b>			
Contributi datori di lavoro	2.616	8.165	67,96%
Contributi sociali di categorie protette	1.572	4.776	67,08%
Contributi generali correnti governativi	7.197	20.043	64,09%
Altre	114	605	81,15%
Totale	11.499	33.590	65,76%
<b>Sussidi di protezione sociale</b>			
Malattia	3.336	11.471	70,91%
Invalità, disabilità	844	3.400	75,17%
Infortuni sul lavoro	55	97	43,29%
Vecchiaia	2.074	5.888	64,77%
Superstiti	649	1.525	57,44%
Maternità	248	821	69,79%
Famiglie	1.431	4.481	68,06%
Collocamento, orientamento professionale, riqualificazione	196	370	47,02%
Disoccupazione	1.145	1.846	37,97%
Abitazione	369	523	29,44%
Varie	264	849	68,90%
Totale	10.612	31.271	66,06%

Fonte: elaborazione personale su dati Central Statistics Office of Ireland, 2008

Il sistema assicurativo sociale irlandese rappresenta l'esito di un accordo tripartito tra i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e lo Stato.

L'*assistenza sociale* è determinata dallo stato di bisogno, attraverso il sistema dell'accertamento dei mezzi: le persone che ricevono gli emolumenti associati a questo schema sono sprovviste di contributi sociali o hanno perso la titolarità o non hanno sufficienti contributi sociali da far valere per avere l'assicurazione sociale.

Gli *schemi universali*: sono previsti per i soggetti che non hanno alcuna contribuzione assicurativa e nemmeno la possibilità di svolgere l'accertamento dei mezzi. I trasferimenti sono operati senza alcun riferimento al reddito o alle caratteristiche del beneficiario. Il sussidio per i figli è il più importante schema universale di assistenza sociale in Irlanda. E' previsto per tutti i soggetti in età compresa tra zero e sedici anni. E' erogato anche ai soggetti fino al 19esimo anno di età, solamente se frequentano a tempo pieno un corso di studi o soffrono di una disabilità fisica o mentale.

Nel 2009<sup>38</sup> la soglia di esenzione contributiva sui redditi è pari a 15.028 euro annui. La tassazione pari al 4% è applicata ai redditi che eccedono i 75.036 euro e del 6% per quelli che eccedono i 174.980 euro. La tassazione per la contribuzione sanitaria è stata elevata dal 4% al 5% nel 2009 e la soglia di accesso è posizionata su redditi che eccedono i 75.036 euro annui. Nonostante l'aumento della spesa sociale registrato nell'ultimo decennio le diseguaglianze sociali sono ancora molto diffuse.

38. Dal 1 maggio 2009, in corrispondenza dell'inizio dell'anno fiscale.

### 2.5.3. La sperimentazione del Basic Income

#### 2.5.3.1. Gli antecedenti storici

La politica del partenariato avviata alla fine degli anni Ottanta è strutturata da accordi triennali che definiscono i parametri degli aumenti dei contratti di lavoro ma anche gli interventi che riguardano le politiche economiche e sociali. Il confronto attraverso la politica del partenariato ha coinvolto anche le sedi decisionali periferiche nelle città e nelle contee al punto da sollecitare l'ampliamento della base dei componenti del consiglio del partenariato.

Nel 1996 nel consiglio del partenariato sociale sono state incluse le organizzazioni di settore del volontariato: si tratta di enti privati laici e religiosi che si occupano di soggetti con disagi materiali o psicofisici e di enti attivi nella lotta per il raggiungimento di pari opportunità di genere, per il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione migrante e per la riduzione della povertà. Tra questi è presente anche CORI Justice, l'associazione nata nel 1983 dalla fusione di due consigli religiosi irlandesi. Oggi l'associazione comprende 138 diverse congregazioni religiose che rappresentano circa dieci mila irlandesi, residenti in tutta l'Irlanda. CORI Justice è stata riconosciuta dal 1996 membro ufficiale del comitato del volontariato sociale che è legittimato a negoziare gli accordi con il governo irlandese. Il ruolo che CORI Justice ha avuto fin dagli anni Novanta è stato cruciale per la sensibilizzazione pubblica sul tema dell'equità sociale e per l'avvio della sperimentazione del *basic income*. CORI Justice svolge ora un ruolo guida nel consiglio del partenariato sociale, collaborando attivamente nell'elaborazione dei pareri tecnici, utili al varo delle politiche economiche e fiscali, e nella mobilitazione della cittadinanza sui temi collegati alla giustizia sociale.

Occorre evidenziare che la proposta di avviare la sperimentazione del *basic income* in Irlanda risale al 1977: essa prevedeva l'erogazione di una sovvenzione di tipo universalistico esente da tasse per tutti i cittadini, con supplementi per la popolazione anziana, le persone sole e gli occupati. Lo schema prevedeva, quindi, una tassazione sui redditi da lavoro pari al 34% e una contribuzione da parte del datore di lavoro pari al 9%. Gli agricoltori e i lavoratori autonomi erano ugualmente inclusi nello schema proposto. La proposta non è stata poi introdotta ma è rimasta comunque un punto di riferimento per coloro che si confrontavano sulle trasformazioni da apportare al sistema di welfare.

Tra la seconda metà degli anni Ottanta e gli anni Novanta, Honohan (1987) e Callan et al. (1994) formulano uno schema di *basic income*, molto simile al precedente: esso prevede che ogni adulto in età lavorativa riceva un emolumento esentasse equivalente all'assistenza in caso di disoccupazione. Secondo questo schema alle persone anziane spetta, invece, un emolumento di importo maggiore mentre una quota minore è destinata ai bambini. Il sistema di tassazione deve però essere modificato attraverso l'introduzione di un prelievo fiscale aggiuntivo pari al 68%, indispensabile per finanziare lo schema proposto.

Una successiva proposta (Ward, 1994) considera che anziani e bambini meritano un trattamento differenziato rispetto agli adulti in età lavorativa: per i primi è stato proposto, quindi, un *basic income* pieno, per i secondi, invece, un *basic income* parziale, attagliato all'assistenza per la disoccupazione. In questa proposta il prelievo fiscale tradizionale è radicalmente trasformato: si prevede, infatti, l'abolizione della tassazione e di parte della spesa pubblica, così come la contribuzione da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti mentre a carico della fiscalità generale lo schema richiede una tassa unica pari al 50% del reddito individuale.

La proposta avanzata da Ward è stata poi rivisitata da Healy e Reynolds (2005). In seguito, la stessa proposta è stata implementata da Clarke e Healy (1997). Quest'ultima proposta prevede: uno schema di *basic income* pieno per adulti e bambini, dei sussidi a mantenimento dell'esigibilità dei diritti maturati da diverse categorie di soggetti svantaggiati. L'applicazione di questo schema produce dei risparmi di spesa dovuti alla riduzione del sistema del credito rimborsabile e dei ri-

sparmi nella gestione amministrativa dei diversi tipi di sussidi. Le diverse proposte, seppur differenziate, mirano tutte alla revisione del sistema dell'imposizione fiscale, giudicato inadeguato per coprire non solo la copertura dell'introduzione del *basic income* ma anche l'erogazione dei servizi di base dello stato sociale. E' proprio durante gli anni Novanta che, infatti, emergono diffuse critiche al sistema d'imposizione fiscale, basato sulla bassa tassazione delle imprese: se esso si è rivelato decisivo per il "miracolo irlandese", nel lungo periodo esso non offre alcun vantaggio redistributivo, indebolendo l'erario statale.

### 2.5.3.2. L'avvio della sperimentazione

Tra i cambiamenti nel sistema di tassazione irlandese è stato quello collegato alla possibile introduzione del *basic income* attraverso il sistema dei crediti d'imposta. Nell'anno fiscale iniziato il 6 aprile 2001 il governo irlandese ha introdotto un sistema di crediti di imposta, allo scopo di sostituire il sistema di esenzioni precedente. Il nuovo sistema prevede che ogni persona sia titolata al credito d'imposta, sulla base delle proprie condizioni reddituali. Il sistema dei crediti d'imposta varia sulla base dello stato coniugale e delle condizioni psicofisiche: il calcolo è operato sul reddito personale e l'imposta è dedotta dal totale delle imposte complessivamente dovute allo Stato.

Questo sistema, però, non è si rivelato particolarmente vantaggioso per i soggetti che sono esenti dalla tassazione poiché essi non possono beneficiare di alcuna detrazione. Si è così determinato uno squilibrio, a danno dei soggetti che hanno i redditi più bassi poiché la diminuzione del carico fiscale non ha prodotto i vantaggi che invece ha prodotto per coloro che avevano i redditi più alti. Il confronto tra governo, organizzazioni sindacali e datoriali e membri del partenariato sociale sollecita l'avvio di una sperimentazione collegata all'introduzione del reddito di cittadinanza. Nel 2002 il governo irlandese emana il Libro Verde sul *Basic Income*: il libro evidenzia gli effetti positivi prodotti dal reddito di cittadinanza e dal fondo sociale di solidarietà nella distribuzione del reddito in Irlanda.

Il Libro Verde evidenzia che il *basic income* migliora la condizione reddituale del 70% delle famiglie collocate negli ultimi quattro decili (si tratta di una misura equivalente ai quattro decimi della popolazione con i redditi più bassi) e quella di metà dei soggetti che sarebbero stati al di sotto del 40% della soglia di povertà.

Gli obiettivi del Libro verde sono: facilitare il dibattito sui temi di interesse generale, esaminare le implicazioni dell'introduzione del sistema del *basic income* in Irlanda e avviare una discussione sullo sviluppo del *basic income* e sulle opzioni alternative per favorire l'inclusione sociale, l'equità di reddito e l'efficienza economica. L'intento è, quindi, di fornire una concreta declinazione, in termini di strumenti di politiche economiche e sociali, al contenuto espresso e condiviso dal Governo e dalle parti sociali nel Programma per il benessere e l'equità (*Programme for Prosperity and Fairness*).

Questi i punti sostanziali del programma:

1. mantenere la competitività del sistema paese in contesto globalizzato e incerto;
2. fornire delle forte basi per garantire un miglioramento del benessere economico;
3. migliorare la qualità e i livelli di vita per tutti;
4. determinare un'Irlanda più equa e inclusiva

L'obiettivo più generale, tuttavia, era quello di creare un sistema coerente nel quale tenere assieme la tassazione individuale e le prestazioni assistenziali. Allora, nella scelta delle definizioni da adottare, tra *basic income* (reddito di base), *citizen's income* (reddito di cittadinanza) e *social dividend* (dividendo sociale), il Governo irlandese scelse la denominazione *basic income*.

A prescindere dalla definizione lessicale, nel Libro Verde sono state inserite alcune caratteristiche fondamentali per la determinazione dello strumento:

1. erogazione monetaria per l'assenza di vincoli temporali al consumo;
2. distribuzione in termini regolari, settimanalmente o mensilmente, e non *una tantum*;

3. a carico dello Stato o del Governo regionale a controllo pubblico;
4. a ogni persona e non alle famiglie o ai capifamiglia;
5. senza l'accertamento dei mezzi, eliminando, quindi, i controlli amministrativi e i costi collegati alla comminazione delle sanzioni;
6. senza il vincolo della rioccupazione, per massimizzare l'incentivo a scegliere le opportunità occupazionali in modo flessibile e più coerente con le proprie attitudini e il percorso professionale.

Dopo diversi studi i diversi gruppi di ricerca sono convenuti nell'elaborazione di una comune proiezione, finalizzata a valutare l'impatto dell'introduzione del *basic income* sulle diverse tipologie di famiglie e la quantificazione delle perdite e dei guadagni. La proiezione è stata elaborata considerando l'introduzione del fondo di solidarietà sociale, funzionale a compensare le perdite di alcune categorie di soggetti.

**Tab. 2.6 - Proiezione dell'impatto del *basic income* sulle diverse tipologie di famiglie<sup>39</sup>**

Perdita/guadagno settimanale in €	Perdita			Nessuna variazione	Guadagno			Totale
	12.70 e oltre	6,35 - 12,70	1,27 - 6,35		1.27 - 6,35	6,35 - 12,70	12.70 e oltre	
Single occupato senza figli	335,2	49,1	28,6	26,6	26,7	27,1	122,7	616,0
Single disoccupato senza figli	17,9	1,3	1,5	40,1	10,9	15,4	19,4	106,6
Genitore occupato con figli	18,9	2,0	0,7	0,0	0,8	0,9	3,6	26,9
Genitore disoccupato con figli	9,2	2,9	2,6	29,5	2,5	2,0	33,4	82,1
Single pensionato	15,1	7,1	13,9	66,8	49,5	46,5	31,2	230,2
Coppia, 1 lavoratore, senza figli	20,8	2,1	1,0	1,6	1,5	3,0	55,5	105,3
Coppia, 1 lavoratore, con figli	54,3	4,3	4,5	1,9	5,0	5,0	109,9	184,9
Coppia, 2 lavoratori, senza figli	90,0	1,6	2,0	1,3	0,7	2,3	13,4	111,3
Coppia, 2 lavoratori, con figli	87,2	8,9	6,1	1,8	4,0	3,6	46,9	158,5
Coppia, 2 lavoratori con anziani	4,4	0,0	0,5	0,4	0,4	0,3	13,0	18,9
Coppia disoccupata senza figli	0,3	0,0	0,0	0,6	0,0	0,3	5,7	6,9
Coppia disoccupata con figli	1,9	0,8	0,6	0,0	1,0	0,4	20,9	25,2
Coppia di pensionati	19,0	2,2	1,7	28,2	3,9	3,0	62,1	120,1
Altre categorie	12,5	1,9	11,8	21,1	22,2	11,9	115,5	197,0
<b>Totale</b>	<b>706,6</b>	<b>84,1</b>	<b>75,5</b>	<b>220,0</b>	<b>129,0</b>	<b>121,8</b>	<b>652,9</b>	<b>1.989,9</b>

Fonte: Green Paper on Basic Income 2002

La tabella 2.6 mostra l'impatto dell'introduzione del *basic income* sulle diverse tipologie familiari. Nel 2001 l'ESRI ha analizzato le perdite e i guadagni derivanti dall'introduzione del *basic income*: emerge che ci sono 5 tipologie familiari collocate negli ultimi 4 decili di reddito che con questa misura hanno una perdita monetaria. Si tratta di: persone singole occupate, persone singole disoccupate, famiglie monoparentali e pensionati singoli e altre categorie. La proposta di associare a questa misura la creazione di un fondo di solidarietà sociale è riconducibile all'esigenza di ridurre lo svantaggio. Nel 2002 il fondo ammonta a 419,39 milioni di euro: la compensazione riduce le perdite delle categorie citate ma esclude i giovani disoccupati con meno di 21 anni che non hanno il requisito anagrafico per ricevere il *basic income*.

Il confronto sull'introduzione del *basic income* in Irlanda ha conosciuto due sostanziali e diversi approcci: da un lato, quelli che sostenevano la necessità di mantenere l'esistente sistema di spesa e di tassazione, dall'altro, quelli che, invece, appoggiavano l'idea della sua sostituzione con il *basic income*.

39. La proiezione è stata fatta nel 2001.



Dall'analisi svolta dal gruppo di lavoro è emerso che l'erogazione del *basic income* (base 2001) era pari a 94,98 euro per adulto (importo indicizzato) e di 121,89 euro per una persona anziana (con più di 65 anni). I costi complessivi del finanziamento necessario all'erogazione del *basic income* sono pari a 15,25 bilioni di euro. L'Istituto di Ricerca Economica e Sociale (*ESRI, Economic and Social Research Institute*) ha calcolato che tale finanziamento richiede un'aliquota fiscale pari al 51,6%, il Fondo per la solidarietà sociale ha stimato un'aliquota pari al 53% mentre Clark ha indicato un'aliquota pari al 47,26%.

La disomogeneità nel calcolo dei tassi dell'aliquota fiscale è riconducibile alla scelta di basi imponibili diverse, una determinazione differente dei costi a carico dello Stato e del Fondo di solidarietà sociale. Le risorse addizionali provenienti dalle maggiori entrate che eventualmente si possono supporre come aggiuntive non sono state fatte rientrare nel calcolo poiché esse sono utilizzabili per il mantenimento dei servizi convenzionali.

Per accedere al rimborso diretto da parte del Dipartimento degli Affari Sociali, una persona deve avere almeno 21 anni di età e se ha meno di 65 anni deve provare di aver lavorato per almeno 12 mesi (a 8 ore per settimana). I lavoratori dipendenti e quelli autonomi, inclusi gli agricoli, sono compresi all'interno dello schema proposto. L'esigibilità copre un anno intero o si commisura al periodo previsto per l'erogazione del supplemento al reddito familiare e comunque coprire l'intero anno solare. Altri gruppi inclusi nel programma: casalinghe che possono ricevere il rimborso come quota parte di quello assegnato alle coppie o come emolumento stanziato per le casalinghe direttamente dal Dipartimento degli Affari Sociali.

I vantaggi sono: attraverso il sistema del rimborso tutti i beneficiari del credito d'imposta possono ricevere il valore pieno del credito, esso migliora il reddito netto dei lavoratori con redditi molto bassi, gli stanziamenti finanziari per la copertura sono modesti e migliora la condizione economica dei pensionati, inoltre non ci sono oneri amministrativi addizionali per i datori di lavoro e per l'agenzia delle entrate. Il vincolo amministrativo di pagare il credito d'imposta a coloro che scelgono questa opzione è a carico del Dipartimento degli Affari Sociali che ha una lunga esperienza nel pagamento diretto degli emolumenti.

Le critiche maggiori alla proposta evidenziano la difficoltà a separare l'effetto reddito collegato all'aumento delle opportunità occupazionali dall'effetto trasferimento, collegato all'introduzione del *basic income*. In tale direzione, va invece evidenziato che l'occupazione retribuita seppur essa rappresenti un valido antidoto alla povertà, di fatto non è distribuita in egual misura né per la quantità delle opportunità né per l'ammontare del trattamento retributivo. A tal proposito, l'Istituto Centrale di Statistica irlandese (*Central Statistics Office Ireland*) ha evidenziato che almeno un terzo di quelli che stanno al di sotto del 60% del reddito mediano vivono in famiglie nelle quali il capofamiglia è occupato, come lavoratore dipendente, lavoratore autonomo o agricoltore.

#### 2.5.4. *Le misure di Basic Income effettivamente introdotte*

L'introduzione di uno schema completo di *basic income* non è stata realizzata ma è, invece, stato introdotto un parziale sistema a copertura di macro aree: sussidi per i figli, crediti d'imposta e pensioni pubbliche.

##### 2.5.4.1. Il sussidio per i figli

Il sussidio per i figli (*Child benefit*): nel 2008 il valore del sussidio per i figli a carico è pari a 38,18 euro a figlio a settimana con l'aggiunta di un supplemento di 21,08 euro se il figlio ha meno di 6 anni.



L'erogazione è calcolata sulla base del salario medio lordo industriale (GAIE, *Gross Average Industrial Earnings*). Esso è aggiuntivo rispetto allo schema degli interventi a favore delle famiglie (tab. 2.10).

Nella tabella 2.7 si compara l'erogazione prevista nel 2000 con quella attuale:

**Tab. 2.7 - Sussidi per figli, 2000 e 2008 (Ward, 2008)**

Età del figlio	2000			2008		
	Importo del sussidio (a)	Salario medio industriale settimanale (b)	Importo del sussidio (a) come % del salario (b)	Importo del sussidio (a)	Salario medio industriale settimanale (b)	Importo del sussidio (a) come % del salario (b)
0 - 5	€ 9,77	€ 342,86	2,8%	€ 59,26	€ 652,33	9,1%
6 e più	€ 9,77	€ 342,86	2,8%	€ 38,18	€ 652,33	5,6%

Fonte: Ward, 2008

Secondo le stime di CORI Justice nel 2008 la soglia di povertà per un bambino è pari a 72,13 euro. Per la maggior parte dei figli a carico il sussidio raggiunge appena il 53% della soglia di povertà, tuttavia per i figli più piccoli, in età compresa tra 0 e 5 anni il sussidio raggiunge ben l'82% della soglia. Ne consegue che lo strumento del sussidio per figli a carico è di tipo universale ma parziale. Tuttavia, come si evince dalla tabella 2.8 la misura ha interessato un numero crescente di figli e si accompagna ad altre misure supplementari (*Supplement Welfare Allowance*) destinate al pagamento dell'abbigliamento e del materiale scolastico per i figli da 2 fino a 22 anni. Nel 2008 questo sussidio ha interessato 200.246 bambini/ragazzi, registrando un incremento di 19.994 beneficiari rispetto al 2007, per una spesa totale di 49,6 milioni di euro.

**Tab. 2.8 - Famiglie che hanno ricevuto il sussidio per i figli per numero di figli beneficiari e relativi importi annuali, 1999-2008**

N	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	197.457	203.342	208.712	214.916	221.515	221.837	224.686	232.974	241.138	247.345
2	170.777	171.646	173.525	176.284	181.018	185.282	188.536	194.250	200.949	207.816
3	92.172	90.667	89.564	89.397	90.512	92.379	93.516	94.960	96.956	99.550
4	33.979	32.431	31.225	30.552	30.542	30.542	30.258	30.258	30.385	31.069
5	9.651	8.795	8.257	7.884	7.732	7.619	7.417	7.266	7.234	7.368
6	2.965	2.628	2.450	2.275	2.161	2.175	2.130	2.094	2.022	2.017
7	980	869	742	712	669	679	630	649	615	617
8	324	294	287	267	264	258	242	230	207	213
9	107	89	94	95	88	91	79	61	68	74
10	56	48	39	36	34	28	34	38	26	29
11	22	20	16	15	15	16	6	5	8	8
12	11	7	6	7	4	4	4	3	4	0
13	2	3	1	0	0	0	2	1	0	2
14	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
Tot fam	508.504	510.840	514.919	522.441	534.009	540.911	547.540	562.860	579.612	596.108
Tot ben	1.028.877	1.018.175	1.014.340	1.019.551	1.034.851	1.051.005	1.060.740	1.083.980	1.110.715	1.141.938
Importi erogati (migliaia di €)	565.013	637.543	964.847	1.462.793	1.666.530	1.765.117	1.899.936	2.056.925	2.232.974	2.455.846

Fonte: Department of Social and Family Affairs 2008

**Tab. 2.9 - Spesa per figli a carico e importi, 2007 e 2008**

Tipo di erogazione	2007	2008 <sup>40</sup>
ASSICURAZIONE SOCIALE		
Sussidio di maternità	257.896	315.879
Sussidio di adozione	1.333	1.644
Sussidio sanitario	503	576
Erogazione per affidatari di minori (con posizione assicurativa contributiva)	9.560	14.373
ASSISTENZA SOCIALE		
Erogazione per affidatari di minori (con posizione assicurativa non contributiva)	4.366	10.711
ALTRE TIPOLOGIE		
Sussidio per figli	2.232.974	2.455.846
TOTALE	2.506.632	2.799.029

Fonte: Department of Social and Family Affairs 2008

**Tab. 2.10 - Schema generale dei principali sussidi familiari, 2009**

Tipologia di sussidio	Prova dei mezzi	Base di calcolo	Compatibilità con altri sussidi	Caratteristiche dei soggetti beneficiari			Importo (in €)
Genitori soli con figli a carico	Si	Settimanale	Si	Genitori soli con figli di età inferiore a 18 anni (22 se iscritti a corso regolare di studi)	Genitore solo deve essere il principale responsabile della cura del/i figlio/i	Redditi inferiori a 425 euro a settimana	204,30 + 26 (per figlio)
Donne abbandonate <sup>41</sup>	Si	Settimanale	Si	Donne abbandonate dal marito	Versamento contributi assicurazione sociale		204,30 - 230,30
Figli a carico <sup>42</sup>	No	Mensile	Si	Genitori di figli di età inferiore ai 16 anni (19 se iscritti a corso regolare di studi) o disabili	Certificazione di nascita o di arrivo in Irlanda	Certificazione di frequenza scolastica	166 (1); 332 (2); 535 (3); 738 (4) fino a 1.347 - 83 euro per figli con più di 18 anni
Cura per figli piccoli <sup>43</sup>	No	Mensile	Si	Bambini con meno di 5 anni			41.50
Maternità	No	Settimanale	Si (con riserva) <sup>44</sup>	Congedo dall'attività lavorativa coperto da assicurazione sociale (39 settimane di copertura nei 12 mesi precedenti il congedo) o nei 2 anni precedenti o 26 settimane di copertura nell'anno fiscale precedente il congedo	Pagamento per 26 settimane con estensione (non retribuita ma compensata con una contribuzione sociale) di altre 16 settimane		230,30 - 280

Fonte: elaborazione personale su dati del Dipartimento degli Affari sociali e della famiglia, 2009

40. Importi provvisori.

41. Si tratta di un sussidio che è stato sostituito da quello erogato alle famiglie monoparentali nel 1997. I soggetti che avevano diritto a percepirlo prima di questa data mantengono il rispetto dei criteri previsti prima di quella data. Il sussidio può essere trasferito al fondo della pensione contributiva dopo il raggiungimento dei 66 anni di età mentre l'indennità può essere trasferita al fondo della pensione senza base contributiva al raggiungimento della stessa età.

42. Si tratta del *child benefit*, una delle misure del *basic income* adottate dal governo irlandese. La quantificazione dell'importo varia solo in relazione al numero di figli e non prevede l'accertamento dei mezzi.

43. Si tratta di un sussidio introdotto dal 1 marzo 2009 che verrà abolito a fine anno e sostituito con un sussidio per l'infanzia in età prescolare destinato a tutti i figli tra i 3 anni e i 3 mesi e i 4 anni e 6 mesi di età.

44. Il pagamento del sussidio di maternità è dimezzato in presenza di altre forme di sussidio destinate a: famiglie monoparentali, vedove e donne abbandonate, tutori di orfani, vedove e vedovi a seguito di infortunio sul lavoro.

2.5.4.2. La revisione del sistema pensionistico

Nel 2008 il valore medio della pensione pubblica su base settimanale è pari a 223,30 euro (con base contributiva) e a 212,00 euro (senza base contributiva). Anche nel caso del calcolo della pensione il parametro utilizzato è stato quello del salario medio lordo industriale.

**Tab. 2.11 - Pensioni pubbliche, 2000 e 2008 (Ward, 2008)**

Tipo di pensione	2000			2008		
	Importo del sussidio (a)	Salario medio industriale settimanale (b)	Importo del sussidio (a) come % del salario (b)	Importo del sussidio (a)	Salario medio industriale settimanale (b)	Importo del sussidio (a) come % del salario (b)
Contributiva	€ 121,89	€ 342,86	35,6%	€ 223,30	€ 652,33	34,2%
Senza contributi	€ 108,56	€ 342,86	31,7%	€ 212,00	€ 652,33	32,5%

Fonte: Ward (2008)

**Tab. 2.12 - Popolazione con più di 65 anni titolare di pensione pubblica, 2000 e 2006**

Tipo di pensione	2000			2006		
	Popolazione titolare di pensione pubblica	Totale della popolazione con più di 65 anni	% della popolazione con oltre 65 anni titolare di pensione pubblica	Popolazione titolare di pensione pubblica	Totale della popolazione con più di 65 anni	% della popolazione con oltre 65 anni titolare di pensione pubblica
Contributiva	214.076	429.682	49,8%	291.958	467.296	62,4%
Senza contributi	96.828		22,5%	101.050		21,6%
Totale	310.904		72,3%	393.008		84,0%

Fonte: Ward (2008)

Le stime del Dipartimento degli Affari Sociali e della Famiglia hanno evidenziato il rischio di esclusione da qualsiasi forma di incentivo per oltre 47 mila soggetti, in possesso del requisito anagrafico ma sprovvisti della copertura contributiva. Si tratta per lo più di lavoratori autonomi e di pubblici dipendenti e dei loro rispettivi coniugi o *partners*. Il problema che si pone per i dipendenti pubblici è riconducibile al fatto che nel 1995 per loro è entrato in vigore il regime contributivo. Ne consegue che i lavoratori che sono stati assunti alle pubbliche dipendenze prima di quella data non sono titolari a ricevere una pensione calcolata sui contributi versati.<sup>45</sup> Si è scelto di estendere l'erogazione del trattamento pensionistico a tutti gli over 65. Per omogeneizzare il trattamento il governo irlandese ha imposto una riduzione dell'importo della pensione per i soggetti che sono in possesso del versamento contributivo, adeguandone il livello a quello dei soggetti privi del requisito. Sulla base dell'analisi svolta, Ward (2008) valuta la soluzione adottata dal governo irlandese di tipo condizionale-parziale, poiché non è formalmente garantita a tutti coloro che posseggono il requisito anagrafico ed è necessario l'accertamento dei mezzi. La riduzione del divario creatosi tra i soggetti in possesso dei contributi e quelli che ne sono privi, seppur risulta condizionata dall'accertamento dei mezzi, ha avviato la riforma del sistema pensionistico in termini universalistici, riducendo fortemente le iniquità precedenti all'introduzione della misura di *basic income*.

45. Si tratta del *Pay Related Social Insurance (PRSI)*, la contribuzione che i datori di lavoro devono versare allo Stato per i propri dipendenti.

### 2.5.4.3. Il sistema dei crediti d'imposta

Come già evidenziato, il sistema dei crediti d'imposta è stato introdotto nel 2001 per sostituire tutto il sistema degli sgravi fiscali. Nel 2008 il valore del principale credito d'imposta è pari a 1.830 euro, sia esso individuale sia esso collegato al reddito da lavoro dipendente. La critica maggiore a questo sistema è riconducibile al fatto che i soggetti che pagano un alto tasso marginale d'imposta ricevevano un importo maggiore con il vecchio sistema di calcolo che con quello attuale rispetto ai soggetti che invece pagano un tasso standard.

Il sistema dei crediti d'imposta prevede un salario annuo di almeno 18.300 euro: si tratta del valore prossimo a quello del salario minimo nazionale, calcolato su 40 ore settimanali di lavoro e 52 settimane di lavoro annuali. Nel caso in cui il reddito percepito sia inferiore a 18.300 euro - a causa dell'assunzione con contratti di lavoro a tempo determinato o di tipo non-standard o a causa di periodi di non lavoro - il valore pieno del credito d'imposta non può essere richiesto. Se da un lato questo vincolo rappresenta un incentivo per stabilizzare l'occupazione precaria, dall'altro costituisce un forte elemento di penalizzazione e di disparità. A sanare questo divario è stato ipotizzato l'intervento della redistribuzione dei crediti d'imposta non utilizzati tra i soggetti privi dei requisiti alla fine di ogni anno. Quest'ultima soluzione potrebbe aiutare i lavoratori poveri ad acquisire la titolarità al beneficio del credito d'imposta. In tale direzione, se questa misura fosse applicata, si tratterebbe di un *basic income* parziale.

**Tab. 2.13 - Imposizione fiscale sui dati della finanziaria 2008 (% sul reddito)**

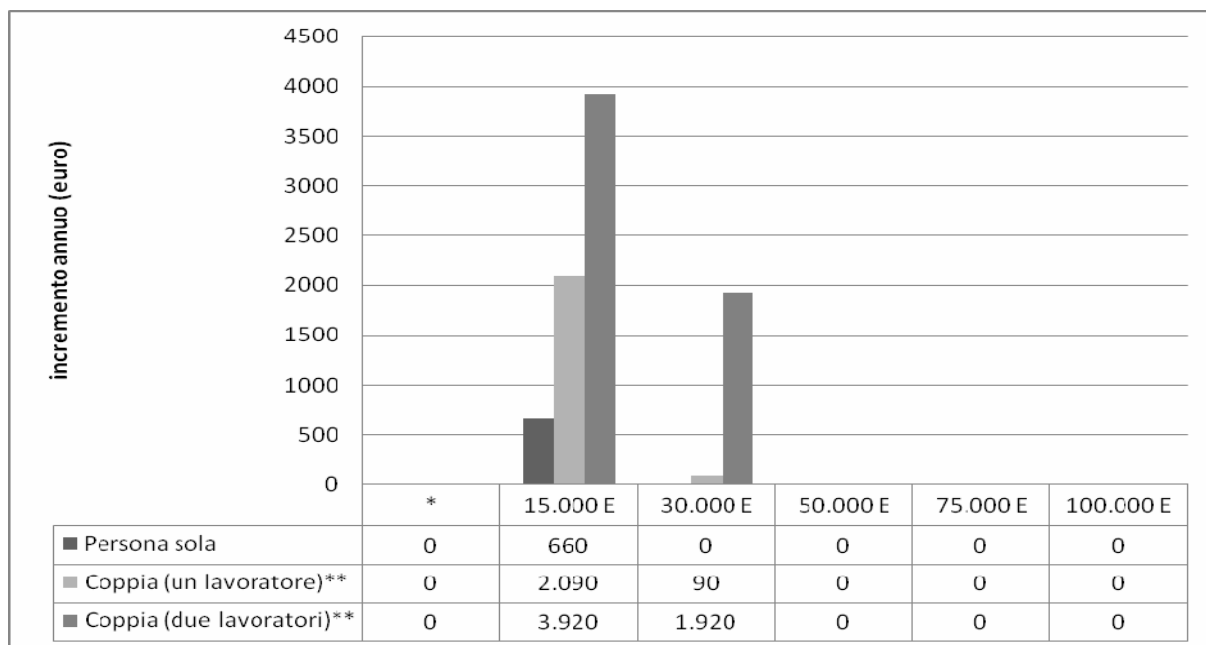
Livelli di reddito (euro)	Persona sola	Coppia (un lavoratore)	Coppia (due lavoratori)
15.000	0%	0%	0%
25.000	8,3%	2,9%	0%
30.000	12,9%	5,1%	1,7%
40.000	18,6%	9,4%	3,6%
60.000	27,5%	19,8%	12,2%
80.000	31,5%	20,7%	14,9%
100.000	33,8%	29,2%	23,8%
120.000	35,4%	31,6%	27,2%

Fonte: CORI Justice, 2007

L'ipotesi dell'introduzione del sistema del credito d'imposta rimborsabile comporta che la parte del credito d'imposta che non è stata beneficiata dal lavoratore potrebbe essere accantonata e poi restituita dallo Stato. Il vantaggio maggiore del sistema del credito d'imposta rimborsabile è collegato alla possibilità di correggere i disincentivi associati ai bassi redditi da lavoro. I maggiori beneficiari di questo sistema sarebbero, quindi, i lavoratori sotto-pagati, a tempo pieno e parziale.

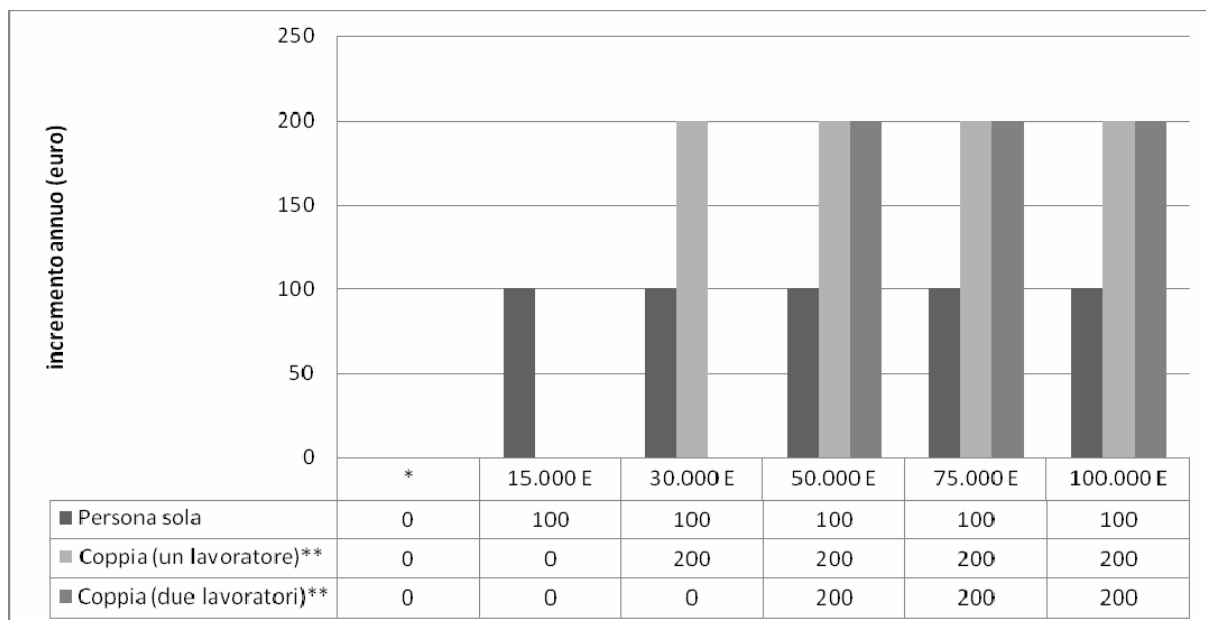
Alcune simulazioni formulate dal CORI Justice:

**Tab. 2.14 - Ipotesi A: Introduzione del credito d'imposta rimborsabile**

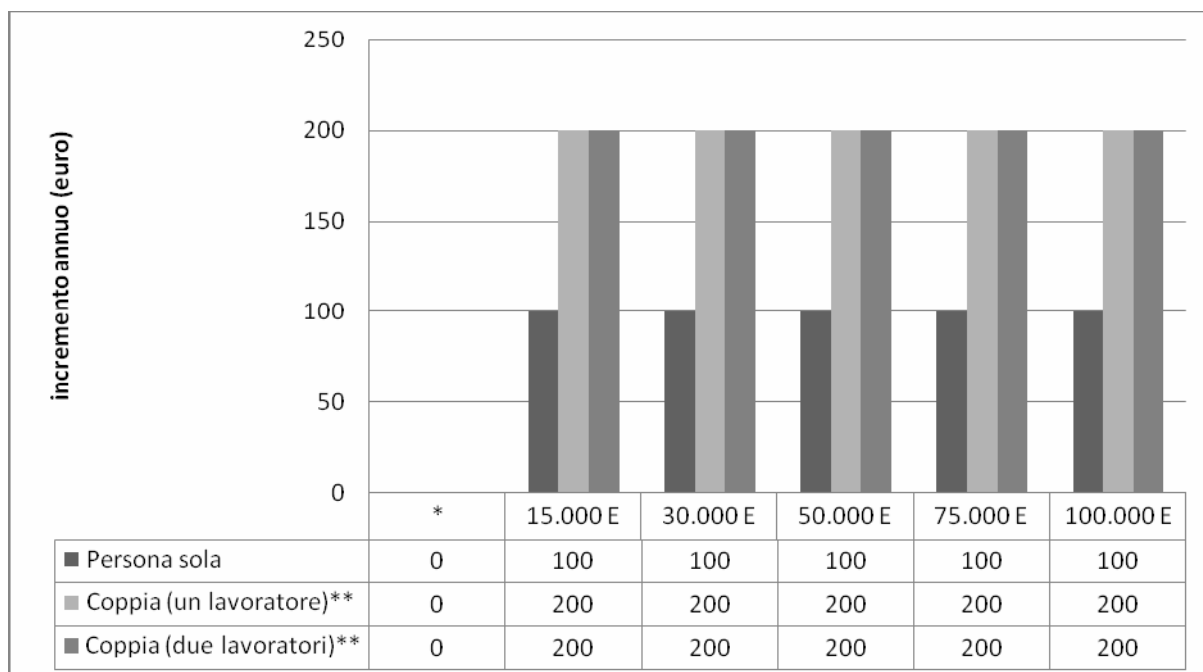


Note: \* Disoccupati di lungo periodo, \*\* Sono esclusi i componenti della coppia disoccupati di lungo periodo.  
Fonte: CORI Justice, 2008

**Tab. 2.15 - Ipotesi B: Incremento imposizione fiscale di 100 euro a persona**



Note: \* Disoccupati di lungo periodo, \*\* Sono esclusi i componenti della coppia disoccupati di lungo periodo.  
Fonte: CORI Justice, 2008

**Tab. 2.16 - Ipotesi C: Incremento dell'imposizione fiscale di 100 euro associata all'introduzione del credito d'imposta**

Note: \* Disoccupati di lungo periodo, \*\* Sono esclusi i componenti della coppia disoccupati di lungo periodo  
Fonte: CORI Justice, 2008

L'ipotesi A indica che tutti i benefici prodotti dall'introduzione del credito d'imposta rimborsabile vanno ai soggetti occupati con lavoro dipendente ma con bassi redditi.

Per questi lavoratori dipendenti, il sistema fiscale proposto non prevede cambiamenti: vale la procedura di imposizione alla fonte, operata dai datori di lavoro. Per i lavoratori, con redditi bassi o irregolari il credito d'imposta rimborsabile può essere pagato in due modi: la persona titolata al rimborso può richiederlo all'agenzia delle entrate alla fine di ogni anno; il credito può essere pagato direttamente nel conto bancario del soggetto titolato al rimborso dal Dipartimento degli Affari Sociali e della Famiglia (in questo caso il datore di lavoro non opera alcuna forma di trattenuta).

I requisiti per l'ottenimento della restituzione del credito d'imposta sono:

- età compresa tra 21 e 64 anni (con l'estensione ai soggetti over 65 nel caso lo prevedano gli stanziamenti governativi);
- status occupazionale che dura da almeno 12 mesi per l'equivalente di almeno 8 ore a settimana.

I datori di lavoro, i lavoratori autonomi e gli agricoltori sono inclusi in questo schema.

L'ipotesi B evidenzia che gli incrementi di reddito sono ugualmente allocati per tutti i soggetti che percepiscono un reddito annuo al di sopra dei 50.000 euro l'anno. I soggetti che guadagnano meno di questo importo non ricevono alcun beneficio, tranne le coppie all'interno delle quali c'è un solo componente che è occupato in attività retribuite. Si tratta dell'ipotesi che descrive la condizione del sistema d'imposizione fiscale attualmente vigente in Irlanda. Si tratta di un sistema che non opera alcuna redistribuzione ai soggetti con bassi redditi e che quindi presenta un elevato margine di iniquità.

L'ipotesi C mostra che l'aumento dell'imposizione fiscale e il sistema del credito d'imposta rappresentano la forma più adeguata per operare la redistribuzione dei cambiamenti del bilancio fiscale. In base a questo sistema ogni beneficiario del credito d'imposta può ricevere il pieno valore del

credito. Inoltre lo schema migliora il reddito netto dei lavoratori a basso reddito a costi contenuti per la fiscalità.

Lo schema del credito d'imposta restituibile ha incontrato l'interesse di diversi governi nazionali<sup>46</sup>.

Nell'ambito del confronto per la riforma del sistema di imposizione fiscale è stata presentata al governo la proposta di usare come base di calcolo per l'elaborazione delle politiche economiche e fiscali il Prodotto Nazionale Lordo al posto del Prodotto Interno Lordo. CORI Justice ha proposto di calcolare il carico fiscale attraverso la comparazione tra il Prodotto Nazionale Lordo e un modello di prelievo fiscale corretto che escluda le tasse pagate dalle imprese multinazionali. Le stime svolte da CORI Justice evidenziano che un aumento dell'imposizione fiscale di un solo punto percentuale in rapporto al PIL è in grado di incrementare le casse dell'erario nella misura di 1,61 bilioni di euro l'anno. Se l'imposizione fiscale fosse rapportata a quella del Regno Unito tale incremento salirebbe a 10 bilioni annui.

Le proposte presentate al governo irlandese per la modifica del sistema d'imposizione fiscale includono: l'integrazione del regime fiscale con quello sociale; l'istituzione del credito d'imposta rimborsabile; l'aggiustamento dei crediti d'imposta per permettere che il salario minimo non sia incluso nella tassazione; convertire il supplemento per la cura dei figli in un credito d'imposta rimborsabile per tutti i figli, a prescindere dallo stato occupazionale dei genitori; assicurare che il sistema di individualizzazione del sistema di imposte sui redditi sia equo; aumentare la tassazione delle plusvalenze finanziarie dal 20% al 25%; adottare delle precise misure per la semplificazione del sistema fiscale e avviare l'analisi della possibilità di introdurre la Tobin Tax.

#### 2.5.5. *Gli elementi positivi della sperimentazione e i nodi irrisolti da superare*

Una possibile sintesi dell'efficacia degli strumenti attivati a partire dal varo del Libro Verde sul *Basic Income* nel 2002 deve considerare da un lato la parzialità delle misure attivate e l'orientamento che tali misure hanno tracciato nel percorso verso l'erogazione di un *basic income* universale e incondizionato.

Come sottolinea Healy, direttore di CORI Justice, il processo che ha prodotto l'introduzione delle misure di *basic income* è stato molto lungo e ha prodotto la radicale revisione del metodo di confronto per l'implementazione delle politiche economiche e sociali. "Il tradizionale confronto tra governo, organizzazioni sindacali e datoriali è stato rivisto: dal 1996 alle trattative per l'elaborazione della legge finanziaria e per la definizione delle politiche sociali partecipano anche le organizzazioni ambientaliste e di volontariato sociale. L'estensione del confronto ha certamente aumentato il consenso della popolazione sulle decisioni intraprese ma ha soprattutto costretto le istituzioni e le parti sociali a considerare la valenza delle molteplici soggettività rappresentate."

Il nuovo metodo di confronto ha prodotto l'avvio di una discussione sulla struttura dello Stato sociale che nonostante la grande fase espansiva conosciuta dalla struttura economica limitava fortemente gli interventi redistributivi. "Dopo l'uscita del Libro Verde sul *Basic Income* nel 2002 – commenta Healy - ci siamo tutti interrogati sulle iniziative concrete da attivare per rendere operativi i contenuti del documento. L'introduzione di un *basic income* pieno non è stata possibile poiché le diverse valutazioni svolte dalle commissioni hanno indicato la difficile sostenibilità economica di tale strumento. Per questa ragione abbiamo deciso di suddividere gli interventi e introdurre diverse misure che nei fatti comprendono tutte le diverse categorie di persone: il sussidio per i figli (Child Benefit) viene erogato a tutti i bambini da 0 a 18/22 anni, le pensioni, contributive e non contribu-

46. Si veda Batchelder et al. (2006).

tive sono erogate a tutti coloro che hanno superato i 65 anni e per alcune categorie di reddito vale la soluzione del credito d'imposta rimborsabile. La proposta di rendere totalmente rimborsabile il sistema del credito d'imposta finora non è stata accolta: da parte governativa è stata evidenziata l'insostenibilità finanziaria di questo sistema. Secondo i dati governativi servono oltre tre bilioni di euro per applicarlo e gestirlo. Stiamo preparando uno studio di fattibilità e i primi dati emersi contraddicono l'ipotesi fornita dal governo".

L'attivazione dei diversi strumenti analizzati muove dall'obiettivo di poter giungere alla definizione e alla successiva erogazione di un *basic income* universale e incondizionato. "La gradualità del processo – afferma Healy – dipende in buona parte dalla necessità da parte delle istituzioni di raggiungere il massimo consenso sulle misure redistributive adottate. L'obiettivo è di giungere all'attivazione del *basic income*, a partire da un quadro che oggi, a differenza di 15 anni fa, presenta degli elementi di indubbio miglioramento delle condizioni materiali di vita della popolazione". Ma anche le difficoltà causate dalla crisi economica.

Il rapido mutamento della situazione occupazionale - che in Irlanda ha fatto aumentare il tasso di disoccupazione del 6,5 per cento in un anno<sup>47</sup> - potrebbe tuttavia, secondo Healy, fungere da fattore propulsivo per una revisione del sistema di tassazione. L'imposizione fiscale irlandese è ancora tra le più basse d'Europa (EU 27). Nel 2005 (EUROSTAT, 2007) la percentuale del totale delle entrate fiscali sul PIL era pari al 30,8% rispetto alla media europea (EU 27) del 37,4%. Entro dicembre ci sarà il varo della finanziaria e le commissioni si sono già riunite per elaborare il piano di risanamento nazionale.

#### 2.5.6. Alcune considerazioni sul caso irlandese

L'analisi del caso irlandese testimonia come la tradizionale pratica del confronto bilaterale tra governo e parti sociali, necessiti di essere sostenuta dal coinvolgimento della molteplicità di soggetti che si confrontano con le condizioni materiali di vita delle persone interessate direttamente agli interventi previsti dalle politiche economiche e sociali. Nel caso irlandese, proprio il divario sociale che la fulminea crescita economica ha prodotto sembra aver imposto alle istituzioni politiche l'adozione di un confronto allargato alla società civile. In questa direzione la formula del partenariato sociale ha permesso di allargare l'area del consenso rispetto alle decisioni governative ma ha anche attivato l'elaborazione condivisa delle politiche economiche e sociali, fornendo alle organizzazioni sindacali e datoriali e ai gruppi che compongono il partenariato sociale riconoscimento e legittimazione. Il Libro Verde sul *Basic Income* nasce dopo un'esperienza di quindici anni di confronto sulle possibili riforme dello stato sociale.

Riguardo alle misure di *basic income* finora adottate è possibile riconoscere l'effettivo merito che esse hanno avuto nella riduzione della popolazione a rischio povertà, per i soggetti senza requisiti per la pensione e con bassi redditi ma anche per le coppie con figli a carico. Tuttavia, permangono molte disuguaglianze sociali, prodotte principalmente dalla bassa progressività del regime d'imposizione fiscale che, di fatto, avvantaggia le imprese con grandi capitali e i soggetti con alti redditi. Sul piano degli interventi attuati la questione che rimane ancora irrisolta è quella dell'adeguamento della tassazione alla media europea: se non vi saranno interventi in questo preciso ambito sarà sempre più difficile sostenere i costi delle misure di *basic income* finora attivate, specie a fronte della crisi economica. In assenza di una scelta governativa che si orienti in questa direzione la prospettiva di introdurre un *basic income* universale e incondizionato, in sostituzione degli interventi finora realizzati, non sarà possibile.

47. Il dato si riferisce all'intervallo compreso tra luglio 2008 e luglio 2009. Si veda EUROSTAT 2009,

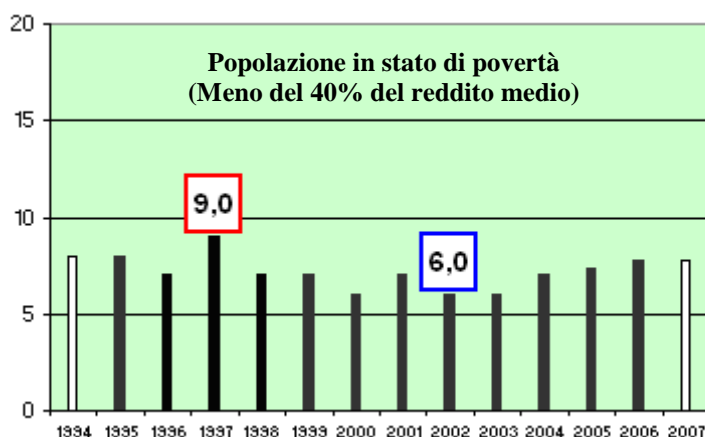


L'esperienza irlandese testimonia che la crescita economica non si traduce nell'aumento generalizzato del benessere tra la cittadinanza, senza la previsione di misure di redistribuzione; anzi, proprio la coesistenza di alta crescita economica e bassa spesa sociale ha prodotto una situazione di diffusa povertà. Il confronto che nel 2002 ha prodotto l'uscita del Libro Verde sul *Basic Income* non si è esaurito ma deve ora orientarsi sui temi delle politiche economiche e in particolari su quelle fiscali e industriali e su quelle formative: l'impegno nella riduzione del rischio povertà non sembra più sufficiente per ridurre il divario tra crescita economica e impoverimento sociale. Serve, invece, intervenire sulle cause strutturali che producono l'impoverimento all'interno dell'Irlanda e che troppo spesso sono state eluse per non alimentare la fuga delle imprese multinazionali (Kirby, 2009).

## 2.6. Spagna<sup>48</sup>

Gli indici di disoccupazione e povertà si mantengono relativamente alti in Spagna nel corso degli anni Novanta del secolo scorso e fra il 2000 e il 2007, con un andamento decrescente della percentuale di popolazione sotto la soglia di povertà fra il 1997 e il 2002, per poi risalire intorno a percentuali dell'8%.

**Fig. 2.3 - Percentuale di popolazione povera**



Fonte: <http://www.barometrosocial.es/>

In questo contesto, il dibattito sia accademico, sia politico e sociale sul reddito di cittadinanza è stato più vivace e concreto rispetto agli altri Paesi dell'Europa mediterranea, con contributi attivi e documentati con la rete internazionale *Basic Income Earth Network* (BIEN) per la quale il reddito di cittadinanza è: "un reddito garantito incondizionatamente a tutti e assegnato individualmente senza condizioni relative a mezzi economici o alla condizione lavorativa".

La definizione del BIEN viene integrata in quella di Philippe Van Parijs (1995), ripresa anche da Daniel Raventós (1999 e 2001) e dalla rete *Renta Básica* spagnola: "un'entrata a carico dello Stato

48. La redazione di questo paragrafo si è giovata della collaborazione di Daniel Raventós, coordinatore della Rete Renta Básica spagnola e di Iñaki Uribarri, Gorka Moreno Márquez, Luis Sanzo González, che si sono resi disponibili per le interviste e hanno condiviso propri ed altrui scritti.

che la versa ad ogni persona che sia a pieno titolo membro della società anche se non intende lavorare in modo remunerato, senza far distinzioni fra chi è ricco o povero o, detto in altre parole, indipendentemente da quali possano essere altre possibili fonti di reddito e indipendentemente da forme di convivenza”.

Così definita, la *Renta Básica* (RB) in Spagna non è mai stata messa in pratica, né a livello nazionale, né a livello delle Comunità Autonome (l'equivalente delle Regioni italiane). Tuttavia, appare pertinente analizzare almeno aspetti specifici di alcune misure legislative ed amministrative che hanno fatto sì che fra il 1989 e il 1995 tutte e 17 le Comunità Autonome spagnole si dotassero di sistemi di reddito minimo (RM), in spagnolo *renta minima*.

L'*Ingreso Mínimo Familiar* del 1989 nel Paese Basco ha successivamente preso il nome di *Renta Básica*. Anche in Navarra il nome dato a questa misura fin dal 1990 è quello di *Renta Básica*. Il caso del Paese Basco è particolarmente interessante perché in questo contesto esistono fin dai primi anni Ottanta del secolo scorso proposte elaborate sia in ambito sociale, sia sindacale, sia accademico, sia amministrativo relative al reddito di cittadinanza e perché alcune di queste istanze hanno contribuito a rendere, non solo nel nome, la RB basca un significativo strumento all'interno delle politiche di welfare. In questa prospettiva, il modello basco può essere considerato come un tentativo di una parte del sistema politico e amministrativo di allargare progressivamente le misure di welfare relative alla *renta basica* per trasformarla progressivamente in uno strumento maggiormente universale e non condizionale. Per questi motivi, la parte finale di questo articolo riserva maggiori approfondimenti relativi a questo modello.

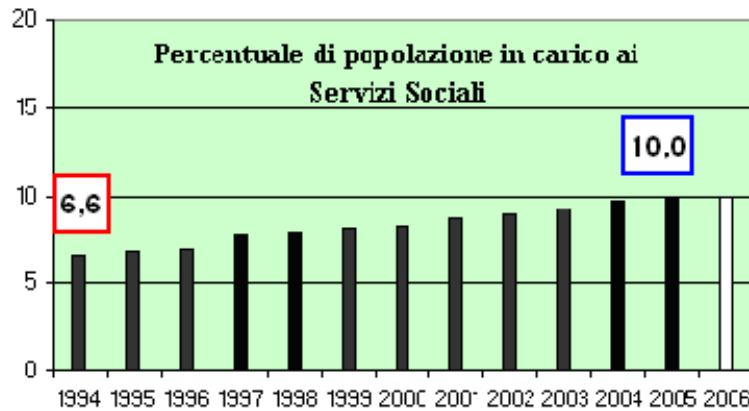
Peculiarità del modello basco, e spagnolo più in generale è che, diversamente dagli altri Paesi europei che hanno introdotto misure di reddito minimo che hanno per beneficiari del provvedimento le singole persone, in Spagna a beneficiare del reddito minimo sono i nuclei di convivenza/le famiglie e quindi il diritto ad un reddito minimo non viene riconosciuto, almeno in prima istanza, come soggettivo e individuale. Va notato che alcune dinamiche familiari spagnole ed italiane presentano interessanti parallelismi, per esempio l'età (elevata) che vede i giovani spagnoli uscire di casa a 26,5 (maschi) e 23,8 (femmine) anni, dati che quasi ricalcano quelli italiani (27,2, 23,8 - elaborazioni Istat su dati ONU, *Fertility and family surveys*, 2000).

Altra peculiarità spagnola (in questo caso analoga a quanto avviene in Francia e Portogallo) è che la durata del provvedimento di assistenza sociale, che scatta quando si accerta lo stato di bisogno delle persone rispetto ad una certa soglia di reddito, non è illimitata, pur se suscettibile di rinnovo.

#### *2.6.1. Cambiamenti nei processi decisionali sulle politiche di welfare spagnole*

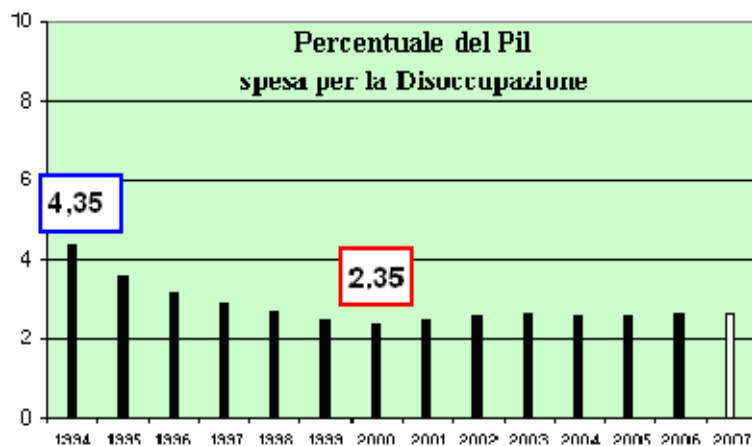
Se fra il 2005 e il 2006 i tassi di disoccupazione hanno visto in Spagna una diminuzione, arrivando nel 2006 (OECD 2009) al 6,12% della forza lavoro per gli uomini spagnoli, al 7,72% per gli uomini di origine straniera, al 10,82% per le donne spagnole e al 15,75% per le donne di origine straniera, più recentemente i tassi di disoccupazione, in particolare giovanile, hanno ripreso a salire.

Fra il 1994 e il 2006, mentre si manteneva sostanzialmente invariato il tasso di popolazione in condizione di povertà, l'8%, come ricordato, aumentava di un punto percentuale, dall'11% al 12%, la percentuale di popolazione a rischio di povertà. Nello stesso periodo, nell'Unione Europea, per esempio nel 2004, nei 15 Paesi membri, queste percentuali erano rispettivamente del 5% e del 12%.

**Fig. 2.4 - Percentuale di popolazione assistita**

Le diseguaglianze salariali sono poi evidenti fra uomini e donne. Nel 1994, il salario medio per le donne era del 28% inferiore a quello degli uomini; nel 2006 la differenza si era ampliata al 30%. Anche l'età appare correlata alle diseguaglianze: il salario medio di chi lavora e ha meno di 26 anni è più basso del 64% rispetto a chi ha più di 35 anni.

In questo contesto, acquista particolare rilevanza quello che in Spagna viene definito "salario indiretto" (spesa pubblica a favore dei vari nuclei familiari), utilizzato spesso quale indicatore di povertà. Tale salario indiretto ha subito una contrazione dell'8% fra il 1994 e il 2006, passando dal 27,6 al 25,2% del prodotto interno lordo.

**Fig. 2.5 - Rapporto PIL- sussidi ai disoccupati**

Fonte: <http://www.barometrosocial.es/>

I principali cambiamenti nei processi decisionali sulle politiche di welfare spagnole fra il 1977 e il 2000 sono riassunti nella tab. 2.17.

**Tab. 2.17 - Approcci al welfare**

Periodo	Approccio ai problemi	Tipo prevalente di relazione	Ambiti prevalenti di interazione	Gradi di permeabilità istituzionale	Forme di rete	Distribuzione delle risorse
1977 -1982	Reattivo	Consensuale	Parlamento	Media	Plurale, semi-aperta, fluida	Asimmetrica
1983 -1993	Reattivo - anticipativo	Conflittuale	Governo e contesti nonformali	Molto scarsa	Corporativa, elitista, chiusa, stabile	Moderata asimmetria
1993 -1996	Anticipativo reattivo	Conflittuale	Governo e contesti inter-partitici nonformali	Scarsa	Neo-elitista, chiusa, con aperture specifiche e continue	Limitata asimmetria
1996 -2000	Reattivo - anticipativo	Consensuale / conflittuale	Governo e contesti inter-partitici nonformali	Media / scarsa	Neo-elitista, chiusa, con minore continuità nelle aperture. Dinamica	Limitata asimmetria

Fonte: Gallego et al. (2003, p. 65)

La *Red Renta Básica*, la rete di enti e ricercatori che costituiscono la sezione spagnola del BIEN, si è inserita nel dibattito su welfare e crisi economica pubblicando ad inizio 2009 un manifesto che è stato rapidamente ripreso in altri Paesi di lingua spagnola e tradotto in varie lingue. Il manifesto si intitola "Un reddito di base nell'attuale situazione di crisi economica", descrive le caratteristiche essenziali della RB e ne mette in evidenza l'importanza in una situazione di crisi economica, di fronte all'aumentare della povertà e alle evidenti difficoltà degli interventi tradizionali di rispondere ai crescenti problemi sociali<sup>49</sup>.

L'attualità del tema in Spagna è testimoniata dal dibattito che ha avuto luogo il 28 aprile 2009 nel Parlamento spagnolo, riunito in sessione plenaria, sul reddito di cittadinanza. In quella sede è stata presa la decisione di dar vita ad una sub-commissione per studiare e valutare i fondamenti politici e la fattibilità dell'introduzione del reddito di cittadinanza in Spagna. Il dibattito vede Esquerra Republicana de Catalunya e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Esquerra Unida i Alternativa nel ruolo di promotori del reddito di cittadinanza, mentre il PSOE riconosce al reddito di cittadinanza alcuni meriti, ma solleva anche alcuni dubbi che si augura possano venire chiariti dai lavori della sub-commissione. Convergència i Unió e il Partito Popolare si dicono contrari al reddito di cittadinanza, ma hanno visto nella sub-commissione uno strumento utile a promuovere altre misure<sup>50</sup>.

### 2.6.2. Proposte e simulazioni di Renta Básica (RB)

In Spagna sono disponibili studi approfonditi su diversi modelli di RM e RdC, sulla loro fattibilità socio-politica e tecnico-economica (Arcarons et al, 2005; Pinilla & Sanzo, 2004; Pinilla, 2004). Il contesto in cui vengono formulate queste proposte vede la Spagna con un sistema di welfare relativamente poco sviluppato rispetto ad altri Paesi Europei, con un investimento del 24% del PIL, cioè il 6% meno della media europea (Calero and Costa, 2003).

49. Il manifesto (disponibile in spagnolo all'indirizzo: <http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/Manifestcrisi.pdf>) può essere scaricato e consultato in sei lingue, fra cui l'italiano al seguente indirizzo: <http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/manitaliano.pdf>.

Il 7 maggio 2009 il quotidiano El País ha pubblicato un articolo di Daniel Raventós, presidente della Red Renta Básica, ampiamente ripreso e disponibile in Internet [http://www.elpais.com/articulo/opinion/minimo/sobrevivir/tiempos/crisis/elpepiopi/20090507elpepiopi\\_5/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/opinion/minimo/sobrevivir/tiempos/crisis/elpepiopi/20090507elpepiopi_5/Tes/)) intitolato "Un minimo per sopravvivere in tempi di crisi". Sullo stesso tema, Daniel Raventós e il presidente di Red Argentina de Ingreso Ciudadano - Redaic (BIEN Argentina) Rubén Lo Vuolo hanno pubblicato "Reddito di base in tempi di grave crisi economica", scaricabile all'indirizzo: <http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/ECRISIS.pdf>.

50. La trascrizione completa del dibattito parlamentare è disponibile alle pagine 1-7 del seguente file: <http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/subcom.pdf>.

Si va da stime relative al RdC che richiedono il 39,2% del PIL spagnolo (Iglesias, 2002, p. 122), il 30,2% del PIL dalla Comunità autonoma basca (Sanzo González, 2005, p.5), a proposte adattate all'attuale contesto socio-politico che limitano le risorse finanziarie necessarie al 5-6% del PIL (Pinilla, 2004, p. 74).

Sia a livello dello Stato spagnolo, sia delle sue singole comunità autonome, negli ultimi anni sono stati realizzati vari esercizi di simulazione sull'impatto di possibili misure di RM / RB. Per esempio, sull'uso del simulatore EspaSim Levy, Mercader-Prats e Planas (2001) hanno riassunto i dati disponibili a livello spagnolo. Mercader-Prats (2004) è fra coloro che hanno continuato a sviluppare simulazioni EspaSim, mentre alcune esperienze di RM vengono monitorate o ipotizzate anche ricorrendo al micro-simulatore Gladhispania (Oliver e Spadaro, 2004).

Utilizzando il micro-simulatore, EspaSim, Pinilla e Sanzo (2004) hanno analizzato la fattibilità de i costi di una riforma del sistema fiscale spagnolo che introduca una misura di RMU. Tenendo conto delle misure di welfare relative a previdenzialità lavorativa e ad assegni a sostegno dei minori in modo da rispondere agli obiettivi del contesto spagnolo, il costo stimato è inferiore al 2% del PIL e la misura andrebbe a beneficiare oltre il 70% dell'elettorato.

Il modello di RB a confronto con l'attuale sistema fiscale (Pinilla e Sanzo, 2004) è illustrato in tab. 2.18.

**Tab. 2.18 - Modello di RB e politiche fiscali**

	Situazione attuale	Proposta di RB
<i>Soglia di povertà 60% del reddito mediano</i>	19,80%	10,90%
<i>Soglia di povertà 40% del reddito mediano</i>	7,80%	0,30%
<i>In povertà assoluta (4,000 € di reddito o equivalente)</i>	7,80%	0,20%
<i>Indice GINI</i>	32,9	27,5
<i>Percentuale di chi perde</i>		22,40%
<i>Percentuale neutra</i>		7,20%
<i>Percentuale di chi guadagna</i>		70,30%
Costi aggiuntivi (in milioni di €)		15.051
Costi aggiuntivi quali % del PIL		2,30%

La tab. 2.19 illustra l'influenza degli incrementi fiscali sul modello di Renta Básica (RB) descritto da Pinilla e Sanzo (2004).

**Tab. 2.19 - Simulazione degli incrementi fiscali previsti**

% Tasse	Costi*	Povertà**	GINI	Perdono	Neutri	Guadagnano
37%	16,236	11.0%	27.7	19.5%	7.2%	73.1%
38%	15,051	10.9%	27.5	22.4%	7.2%	70.3%
39%	13,866	10.8%	27.4	24.4%	7.2%	68.4%
40%	12,680	10.8%	27.2	26.5%	7.2%	66.2%
41%	11,494	10.5%	27.0	28.5%	7.2%	64.3%
42%	10,309	10.4%	26.9	30.7%	7.2%	62.0%
43%	9,123	10.4%	26.7	32.9%	7.2%	59.9%
44%	7,937	10.3%	26.6	34.5%	7.2%	58.3%
45%	6,751	10.2%	26.4	35.7%	7.2%	57.0%

\* Costi aggiuntivi se comparati con il sistema fiscale spagnolo del 2001.

\*\* Percentuale di persone con entrate inferiori al 60% del reddito mediano.

La tabella 2.20 presenta in sintesi 3 differenti modelli che integrano misure di welfare relative a previdenza lavorativa e ad assegni a sostegno dei minori

**Tab. 2.20 - I tre modelli a confronto**

Modello	Previdenza lavorativa***	Assegni per minori	% Tasse	Costi*	% PIL	Povertà**	GINI	Perdono
1	2,500 €	1,080 €	42%	10,598	1.62%	0.3%	27.1	29.4%
2	3,000 €	960 €	42%	10,821	1.66%	0.3%	27.3	28.4%
3	2,000 €	1,200 €	41%	11,495	1.76%	0.3%	27	28.5%

\* Costi aggiuntivi se comparati con il sistema fiscale spagnolo del 2001.

\*\* Povertà acuta: percentuale di persone con entrate personali inferiori al 40% del reddito mediano.

\*\*\* Quota aggiuntiva di reddito non tassato rispetto al "reddito guadagnato".

### 2.6.3. Modifiche alla fiscalità: una simulazione in Catalogna

Raventós (2007, pp. 157-170) ha ripreso ed aggiornato un precedente lavoro di micro-simulazione applicato da Jordi Arcarons et. al. (2005) alla Comunità Catalana. La simulazione di Arcarons et. al. (2005) comporta un'integrazione dei benefici fiscali ed una significativa riforma delle imposte sulle persone fisiche, denominata in Spagna *Impuesto de la renta de las personas físicas* (IRPF). Questa tassa viene presa come riferimento sia perché la Catalogna mette a disposizione dei ricercatori dati IRPF individuali, sia per rendere maggiormente leggibili gli effetti redistributivi relativi all'introduzione di misure di reddito minimo. La ricerca pubblicata nel 2005 si avvale di un programma specifico di micro-simulazione che ha attinto ad un campione, selezionato da una banca dati fiscale, comprendente 110.474 dichiarazioni fiscali catalane. Per i ricercatori catalani, la simulazione dimostra che l'introduzione di un reddito minimo è sostenibile in termini economici e che avrebbe un effetto "altamente progressivo" sulla distribuzione dei redditi.

Il modello di micro-simulazione adottato da Arcarons et. al. (2005) si basa sui seguenti otto criteri:

- integrazione dei benefici fiscali;
- introduzione di un reddito minimo universale (RMU) di cui beneficino tutte le persone;
- la sostituzione con il RMU di ogni sussidio pubblico di minore entità e, nei casi in cui tali sussidi siano superiori al RMU, l'incremento del RMU fino ad una somma pari all'entità del sussidio o sussidi già percepiti (condizione che in Catalogna e, più in generale in Spagna, riguarda soprattutto pensioni statali o sussidi di disoccupazione legati a precedenti condizioni salariali);
- l'entità del RMU previsto per le persone adulte (maggiore di quella accordata ai minori) varia secondo parametri stabiliti a priori; Raventós (2007, p. 158) si mostra maggiormente propenso all'adozione del primo fra i tre esempi riportati (pp. 166-170); in sintesi, lo scenario preferito da Raventós equipara il RMU al valore del *Salario mínimo interprofesional* (SMI), che prevedeva nel 2003 451 euro al mese per dodici mensilità (per un totale di 5.414 euro annui); va notato che, rispetto al 2003, tale salario minimo interprofessionale (allora relativamente vicino alla soglia di povertà) è stata aumentata, arrivando nel 2006 all'entità di 18 euro al giorno (540,9 euro al mese, 7.572 euro annui);
- si prevedono tre varianti del RMU per i minori in ragione del 100%, del 50% o del 30% dell'importo previsto per le persone adulte;
- i contributi fiscali vengono armonizzati per tutti i redditi, indipendentemente dalle fonti di reddito, in modo da poter considerare una stessa percentuale sia per la tassazione generale, sia per le tassazioni individuali;

- viene abbandonata ogni altra esenzione, compensazione o contributo fiscale;
  - il RMU non viene tassato, mentre ogni altra forma di reddito viene tassata a partire dal primo euro.
- Questo modello di simulazione è stato applicato su un campione che comprende 110.474 dichiarazioni fiscali catalane del 2003, rese anonime, opportunamente stratificate e rappresentative delle principali variabili relative alle condizioni sociali e familiari dei contribuenti catalani: età, stato di famiglia, numero di componenti del nucleo di convivenza etc. I due limiti principali di questa simulazione sono relativi al fatto che:
- vengono coinvolti nella simulazione stessa solo i contribuenti e che la banca dati utilizzata non permette l'integrazione di dati relativi a contribuenti IRPF con dati provenienti da altri tipologie di contribuenti;
  - vengono presi in considerazione i singoli contribuenti e non le unità di convivenza.

Raventós (2007) ritiene che all'interno della simulazione condotta si possa ovviare a tali limiti.

Il primo limite comporta uno studio limitato al 74% della popolazione. Non si tratta di un elemento secondario, dato che esclude dalla simulazione proprio la parte di popolazione maggiormente interessata dall'introduzione di un RMU. Per Raventós (2007, pp. 159-160), tale limite può essere affrontato principalmente in due modi. Innanzitutto, è possibile calcolare l'importo necessario a versare il RMU a favore della popolazione non inclusa nel campione semplicemente aggiungendo tale importo ai costi della riforma fiscale prodotti dalla simulazione. La seguente tabella illustra i risparmi in termini di spese e sussidi sociali che risulterebbero dall'introduzione del RMU in Catalogna avendo come parametro di riferimento 5.414 euro di RMU per le persone adulte e 2.707 euro per i minori, escludendo la popolazione non contribuente.

**Tab. 2.21 - Risparmi sulle voci di bilancio destinate a sussidi sociali**

<b>RMU (451 euro al mese x 12 mensilità)</b>	<b>5.414 euro</b>
<i>Voce di costo</i>	<i>Risparmi (in milioni di euro)</i>
Pensioni contributive inferiori a 390 euro	1407,1
Pensioni contributive superiori a 390 euro	5390,6
Pensioni ai lavoratori pubblici	255,1
Pensioni non contributive	238,3
Sussidi di disoccupazione non contributivi	228
Sussidi di disoccupazione contributivi (maggiori del RMU)	715,8
Sussidi minimi per l'inserimento lavorativo	54,2
Assegni per figli a carico	450,3
Sussidi per l'educazione dei figli	18,8
Sussidi sociali	488,2
Finanziamenti per la creazione di impiego	2,7
<b>Totale</b>	<b>9.249,1 euro</b>

A partire da questi dati, ma prendendo in considerazione anche la popolazione non contribuente, vanno aggiunti ai costi per il RMU di 159.492 persone di età inferiore ai diciotto anni (che percepirebbero a persona 2.707 euro all'anno) per un totale di 431,8 milioni di euro e 1.551.043 persone di età superiore ai diciotto anni (che percepirebbero 5.414 euro all'anno a persona) per un totale di 8.324,6 milioni di euro. Si tratta, quindi, di includere nella simulazione 1.696.990 persone per un totale di 8.756,4 milioni di euro, una cifra che lascia pur sempre un margine di risparmio rispetto alle attuali spese previdenziali e sociali di 492,7 milioni di euro.



Inoltre, in merito agli effetti distributivi della riforma, è vero che un limite della simulazione di Arcarons et. al. (2005) consiste nel fatto che la banca dati utilizzata non permette l'integrazione di dati relativi a contribuenti IRPF con dati provenienti da altri tipologie di contribuenti.

Come ricordato, il secondo limite della simulazione di Arcarons et. al. (2005), rispetto alle attuali politiche di welfare spagnole, consiste nel fatto che vengono presi in considerazione i singoli contribuenti e non le unità di convivenza. Raventós (2007, pp. 162) è comunque riuscito a stimare il numero di nuclei di convivenza totali (1.853.232) attraverso un metodo indiretto che incrocia dati relativi al tipo di dichiarazione fiscale (singola o in comunione di beni), numero di figli a carico e condizione familiare. Rispetto ai dati del 2003 utilizzati da Arcarons et. al. (2005) per la propria simulazione, Raventós (2007, pp. 162) stima che il campione di 110.474 dichiarazioni fiscali utilizzato possa essere considerato rappresentativo dei quasi tre milioni di dichiarazioni fiscali catalane (2.964.232) che comprendono 650.872 coppie, 3.891.310 persone maggiori di 18 anni e 940.494 minori, per una popolazione totale di 4.831.804 persone, relativamente vicina alla demografia veneta.

La tabella 2.22 illustra i principali risultati relativi ai tre esempi elaborati da Arcarons et. al. (2005).

**Tab. 2.22 - Chi ci guadagna? I tre modelli a confronto**

	RM adulti	RM < 18 anni	Imposta	% di chi guadagna	Deficit finanziario	Indice di RM (a)	Indice di RM (b)	Indice di RM (c)	Gini
1° es.	5414	2707	49,90%	63,30%	494,7	-0,36	-0,37	-0,2	0,38
2° es.	2707	1354	26,67%	70,72%	1912,4	-0,36	-0,37	-0,08	0,4
3° es.	2132	1066	variabile	75,10%	882,85	-0,36	-0,37	-0,06	0,41

La tabella 2.23 illustra, divisi per decili, le percentuali di tassazione sul reddito netto.

**Tab. 2.23 - La tassazione sul reddito: i tre modelli a confronto**

Tassa attuale	10,00%	20,00%	30,00%	40,00%	50,00%	60,00%	70,00%	80,00%	90,00%	95,00%	98,00%	100,00%
<i>QTR</i>	0,06%	0,31%	0,92%	2,03%	3,21%	4,63%	7,06%	10,63%	15,85%	13,66%	14,01%	27,64%
1° es.	10,00%	20,00%	30,00%	40,00%	50,00%	60,00%	70,00%	80,00%	90,00%	95,00%	98,00%	100,00%
<i>QRM</i>	49,90%	49,90%	49,90%	49,90%	49,90%	49,90%	49,90%	49,90%	49,90%	49,90%	49,90%	49,90%
<i>QRM-RM</i>	-106,90%	-35,30%	-19,10%	-9,40%	-4,00%	3,70%	10,90%	17,00%	23,50%	30,00%	35,70%	43,90%
2° es.	10,00%	20,00%	30,00%	40,00%	50,00%	60,00%	70,00%	80,00%	90,00%	95,00%	98,00%	100,00%
<i>QRM</i>	29,67%	29,67%	29,67%	29,67%	29,67%	29,67%	29,67%	29,67%	29,67%	29,67%	29,67%	29,67%
<i>QRM-RM</i>	-48,70%	-12,90%	-4,80%	0,00%	2,70%	6,60%	10,20%	13,20%	16,50%	19,70%	22,60%	26,70%
3° es.	10,00%	20,00%	30,00%	40,00%	50,00%	60,00%	70,00%	80,00%	90,00%	95,00%	98,00%	100,00%
<i>QRM</i>	17,20%	19,63%	20,66%	21,26%	22,05%	22,91%	23,70%	24,65%	27,03%	29,99%	34,18%	40,52%
<i>QRM-RM</i>	-44,50%	-13,90%	-6,50%	-2,10%	0,80%	4,70%	8,30%	11,70%	16,60%	22,20%	28,60%	38,10%

La tabella 2.24 illustra chi guadagna e chi perde, divisi per decili, rispetto al reddito netto.

**Tab. 2.24 Guadagni e perdite rispetto al reddito netto: i tre modelli a confronto**

1° es.	Guadagnano	Guadagno totale in milioni di euro	Guadagno per capita	Perdono	Perdita totale in milioni di euro	Perdita per capita
10,00%	100,00%	1358,95	4584	0,00%	0	0
20,00%	100,00%	889,98	3002	0,00%	0	0
30,00%	91,92%	702,11	2577	8,09%	5,67	237
40,00%	63,69%	615,2	3259	36,40%	57,93	537
50,00%	51,12%	620,45	4095	48,84%	133,69	924
60,00%	42,09%	499,49	4003	57,88%	256,42	1495
70,00%	35,83%	397,15	3739	64,20%	411,28	2161
80,00%	28,87%	304,32	3556	71,08%	588,12	2791
90,00%	19,63%	176,64	3035	80,37%	929,14	3900
95,00%	12,28%	52,85	2903	87,72%	728,42	5603
98,00%	5,72%	12,28	2414	94,26%	687,07	8196
100,00%	1,84%	2,6	2394	98,16%	1339,57	23019
2° es.	Guadagnano	Guadagno totale in milioni di euro	Guadagno per capita	Perdono	Perdita totale in milioni di euro	Perdita per capita
10,00%	100,00%	622,35	2099	0,00%	0	0
20,00%	95,92%	345,1	1214	4,08%	0,8	66
30,00%	65,66%	273,38	1405	34,35%	32,28	317
40,00%	58,29%	258,77	1498	41,80%	66,59	538
50,00%	56,88%	268,69	1594	43,08%	87,14	682
60,00%	43,84%	218,33	1680	56,13%	127,59	767
70,00%	39,38%	189,72	1625	60,66%	158,26	880
80,00%	40,62%	179,83	1494	59,33%	175,51	998
90,00%	36,67%	155,56	1431	63,34%	232,87	1240
95,00%	53,07%	115,98	1474	46,93%	115,43	1659
98,00%	68,52%	151,37	2484	31,47%	88,36	3158
100,00%	74,22%	499,11	11343	25,77%	280,96	18389
3° es.	Guadagnano	Guadagno totale in mil. di euro	Guadagno per capita	Perdono	Perdita totale in mil. di euro	Perdita per capita
10,00%	100,00%	569,42	1921	0,00%	0	0
20,00%	100,00%	368,61	1244	0,00%	0	0
30,00%	88,69%	300,06	1141	11,31%	5,12	153
40,00%	81,64%	293,93	1215	18,44%	19,67	360
50,00%	78,60%	300,81	1291	21,35%	33,19	524
60,00%	70,21%	242,21	1164	29,76%	53,11	602
70,00%	64,47%	214,17	1121	35,57%	67,91	644
80,00%	62,92%	203,48	1091	37,02%	82,85	755
90,00%	39,06%	114,9	992	60,94%	208,27	1153
95,00%	24,99%	36,36	982	75,01%	196,08	1764
98,00%	8,55%	6,09	801	91,43%	281,19	3458
100,00%	5,32%	2,55	811	94,68%	822,37	14651

#### 2.6.4. Distribuzione e polarizzazione in Spagna

A livello dell'intero Stato spagnolo, Luis Sanzo (2001) e Rafael Pinilla (2002) hanno formulato due proposte relative all'introduzione della RB in Spagna ed hanno successivamente unito i propri sforzi per dar vita ad una proposta condivisa (Sanzo e Pinilla, 2004) ispirata sia da modelli elaborati in Canada, sia dal dibattito aperto già negli anni Ottanta del secolo scorso dal sindacato basco ESK, in

particolare per quel che riguarda la prima proposta sviluppata da Sanzo (2001): la principale diversità sta nel parametro di riferimento per la *renta básica* che negli scritti di Sanzo è la soglia di povertà (*umbral de la pobreza*), mentre per ESK dovrebbe essere il Salario Mínimo Interprofesional (ESK, 2002).

Anche l'idea di una fiscalità negativa sostenuta da autori nordamericani diversi quali Friedman e Tobin ha trovato eco nel dibattito spagnolo, soprattutto nella versione difesa da Atkinson (1995). In particolare, in seno al PSOE, il responsabile delle politiche economiche Jordi Sevilla (successivamente, nel 2004, ministro nel primo governo Zapatero), ha ripreso il ragionamento di Atkinson (1995) arrivando a formulare, nel 2001, la proposta di una riforma fiscale da realizzarsi attraverso l'IRPF (Oliver e Spadaro 2004). Tale tentativo di riforma non ha trovato riscontri significativi nella pratica e non ha inciso nelle politiche di welfare spagnole. Si basava sull'idea di fiscalità negativa (Atkinson, 2001).

Il modello descritto da Sanzo e Pinilla (2004) propone che lo Stato spagnolo eroghi ad ogni persona una somma base di 360 euro mensili, o di 540 euro ad unità di convivenza di due persone e 110 euro ad ogni persona che abbia meno di 25 anni e non viva in modo indipendente. I costi di tale erogazione vengono calcolati come vicini al 2% del PIL nazionale (Pinilla e Sanzo, 2004; Sanzo e Pinilla 2004).

Per il Paese Basco, più recentemente, Sanzo ha proposto un modello che prevede l'erogazione mensile di 525,65 euro ad ogni persona, di 621 alle famiglie monoparentali e di 751,30 alle unità di convivenza di due o più persone indipendenti: il costo di tale erogazione equivarrebbe al 2,7% del PIL basco (Sanzo, 2005b).

I calcoli condotti da Pinilla e Sanzo (2004, p.11) indicano che la loro proposta interesserebbe il 70% dei maggiorenni e verrebbe finanziata da un prelievo fiscale unificato del 42%, esentando da tale prelievo chi non supera entrate annue di 8.881,1 euro. Va rilevato che, attualmente, il prelievo massimo è del 45% e che si sta ampliando la fascia di chi è esentasse. In generale, il modello impositivo risulterebbe abbastanza simile a quello attuale per la maggior parte della popolazione. Per Pinilla e Sanzo (2004) solo il 30% dei contribuenti più ricchi vedrebbero aumentare il proprio contributo allo Stato spagnolo con il modello fiscale da loro proposto.

La maggior parte delle persone beneficerebbe di questo modello, con costi superiori, ma in modo contenuto, rispetto al modello attuale che prevede investimenti in ambito sociale significativamente inferiori rispetto alla media europea.

In modo analogo, simulazioni recenti condotte a partire da diversi scenari fiscali con strumenti quali EspaSim (Mercader, 2004) e Gladhispania (Oliver e Spadaro, 2004) tentano di prevedere l'introduzione della RB senza modificare la pressione fiscale totale attuale. Questi scenari, come quello proposto da Sanzo e Pinilla (2004) sono integrati da incentivi all'impiego evitando di sottoporre a tassazione parte della rendita proveniente dal lavoro nello stabilire la base imponibile. Si cerca in questo modo di evitare effetti disincentivanti (rispetto al lavoro) in linea con gli attuali modelli basco e francese. Fontcuberta (2005) suggerisce che tali proposte andrebbero ulteriormente approfondite dal punto di vista degli effetti che tali misure potrebbero provocare sui comportamenti delle persone che potrebbero beneficiare dei contributi, per esempio con simulazioni relative all'impatto sull'offerta e la disponibilità delle persone a lavorare in determinati settori e rispetto ai movimenti demografici all'interno e fra aree territoriali definite.

Per Raventós una *renta básica* incondizionata e universale (RBU) può risultare efficace nel contrastare la polarizzazione tanto quanto o in misura maggiore di una RB condizionata e non universale. Raventós sostiene che ciò che produce effetti positivi o negativi sul grado di polarizzazione non riguarda in quale misura si promuovano condizioni di universalità o condizionalità della RB, ma piuttosto il suo importo e i meccanismi fiscali che vengono applicati.

Per sostenere tale posizione, Raventós parte dalla seguente tabella (1) che riporta un modello proposto da Aguiar nel contesto del dibattito spagnolo, favorevole ad una RB condizionata e non universale.

**Tab. 2.25 - RB e polarizzazione: l'esempio di F. Aguiar\***

	Molto poveri 20% (A)	Poveri 30% (B)	Ricchi 40% (C)	Molto ricchi 10% (D)	Indice di polarizzazione (A+B)/(C+D)**
<i>Capitalismo</i>	10	20	150	300	0,06
<i>RDB (senza imposte)</i>	25	35	165	315	0,125
<i>RBU con tassazione progressiva (secondo Aguiar)</i>	25	35	160	305	0,129
<i>RB condizionato (non si paga a C e D) con tassazione progressiva (secondo Aguiar)</i>	25	35	145	290	0,138

\* RB: 15 unità.

\*\* Più vicino a 1 è l'indice, minore è la polarizzazione della distribuzione e viceversa

I dati della tabella 2.25 sono stati proposti da Aguiar a titolo di esempio. Si tratta di dati utilizzati per illustrare un potenziale pericolo di polarizzazione dovuto alla RB. Si ipotizza, in questo caso, una determinata distribuzione di reddito fra quattro gruppi sociali e si osserva che una RB universale di 15 unità, anche nel caso in cui venga finanziata con tasse progressive sui redditi più ricchi, produrrebbe una situazione più polarizzata rispetto ad una RB condizionata dello stesso importo che, però, non venga versata ai più ricchi (cioè ai gruppi C e D). E' evidente che le "tasse progressive" che si vorrebbero applicare ai redditi più ricchi nella terza e quarta colonna, in realtà non sono tali: si tratta, piuttosto, di tasse lineari a partire da un minimo esentasse, dal momento che i due gruppi più poveri ne sono esenti, e che i due gruppi con il reddito più ricco hanno esattamente la stessa tipologia impositiva (il 3,33% sulle entrate). Ancora più significativo è il fatto che, anche nel caso di una RB finanziata con tasse sui redditi più ricchi, questi ultimi continuano a godere di una condizione migliore rispetto alla condizione iniziale (prima dell'introduzione della RB). Questa parte dei dati proposti da Aguiar è di difficile comprensione: da dove proverebbero queste risorse di cui la parte più ricca della popolazione sarebbe in grado di appropriarsi ex novo? Immaginiamo pure che questo aumento complessivo che riguarda tutti i tipi di reddito possa essere dovuto ad una crescita economica o ad altre voci di costo che vengano ammortizzate. Anche in questo caso non verrebbe dimostrata la tesi per cui una RB universale sarebbe meno efficace nel contrastare la polarizzazione. Infatti, uno dei punti cardine che accomuna la maggior parte delle diverse proposte di RB è la sua integrazione con il sistema fiscale attraverso meccanismi che intacchino il reddito della popolazione più ricca, cioè facendo sì che i redditi più alti si trovino a versare in termini fiscali più di quanto ricevano dalla RB. In altri termini, attraverso misure di RB la popolazione più ricca si troverà sempre al di sopra del "punto di indifferenza tributaria", definito come il livello di entrate lorde a partire dal quale il saldo netto della riforma fiscale produce una diminuzione delle entrate nette rispetto alla situazione iniziale; invece, nell'esempio di RB universale riportato dalla tabella 1, questo punto non si nota: tutti, ricchi e poveri, vengono identificati come al di sotto di questo punto, dato che tutti sembrano avvantaggiarsi economicamente dall'introduzione della RB rispetto alla situazione iniziale.

Il fatto che sia indispensabile un buon livello di integrazione fra RB e sistema fiscale appare evidente prendendo in considerazione la possibilità di finanziare la RB unicamente attraverso risorse provenienti dall'abolizione dei sussidi condizionati, di alcune misure di tassazione indiretta, e dall'e-

eliminazione dei costi amministrativi: questo scenario risulterebbe paradossale perché non solo non eviterebbe la polarizzazione, ma produrrebbe un ulteriore incremento delle disparità presenti, dato che si verrebbero a distribuire fra tutti risorse che attualmente vengono destinate solo ad una parte della popolazione e non certo la più benestante. Si tratta di uno scenario che non trova sostenitori ed è quindi opportuno definire in altro modo i termini su cui riflettere ed identificare possibili meccanismi di politiche impositive e di reddito minimo.

La tabella 2.26, riprende alcuni dati proposti da Aguiar, ma introduce scenari diversi, proposti da Raventós che tendono a mettere in evidenza come una RB universale abbinata a modelli fiscali adeguati (sia di tipo lineare, sia di tipo progressivo) offra risultati più incisivi rispetto alla lotta alla polarizzazione, se confrontati con la RB condizionata proposta da Aguiar. Ciò avviene nonostante la popolazione più povera riceva in questo caso un trattamento peggiore rispetto agli scenari proposti da Aguiar. Come evitare tali svantaggi che colpirebbero proprio la popolazione più povera? Raventós propone varie misure: per esempio elevare la soglia minima relativa all'esenzione dalle tasse; nell'esempio riportato, però, con una società così polarizzata, questa misura riguarderebbe il 50% della popolazione: la metà dei contribuenti non pagherebbero le tasse. Una misura preferibile appare aumentare l'importo della RB; per esempio da 15 a 20 unità (una misura non troppo azzardata, essendo 10 unità il reddito medio della popolazione più povera). Nella tabella 3 è possibile osservare come tale misura, aumentando l'importo della RB, influisce in termini di polarizzazione sugli stessi scenari presi in considerazione nella tabella 2.

**Tab. 2.26 - RBU e polarizzazione: alcuni esempi alternativi**

	Molto poveri 20% (A)	Poveri 30% (B)	Ricchi 40% (C)	Molto ricchi 10% (D)	Indice di polarizzazione (A+B)/(C+D)**
(1) RBU con un imposta unica del 15% e A esente	25	32	142,5	270	0,138
(2) RBU con imposta unica del 25% e A esente	25	30	127,5	240	0,149
(3) RBU con tassazioni progressive in tre fasce: 15% per A e B, 25% per C, 40% per D	23,5	32	127,5	195	0,172
(4) RBU con tassazioni progressive come da precedente ma con A esente	25	32	127,5	195	0,176

E' possibile osservare che, con una RB universale, la condizione della popolazione più povera migliora rispetto agli esempi proposti da Aguiar, mentre l'ampiezza delle diseguaglianze e della polarizzazione diminuisce in misura maggiore rispetto a quanto riportato dalle tabelle 29 e 30. Appare ragionevole che un aumento dell'imposizione fiscale che riguardi la popolazione più ricca permetta di aumentare l'importo della RB: nell'esempio descritto da Aguiar, tuttavia, una RB di tipo condizionata non offre alla popolazione più povera condizioni economiche più vantaggiose rispetto ad una RB non condizionata e universale. Relativamente all'esempio proposto da Aguiar rimane quindi il dubbio sulla destinazione delle risorse aggiuntive che deriverebbero da un aumento dell'imposizione fiscale indirizzata alla popolazione più ricca. Se si destinasse (anche solo in parte) ad aumentare l'importo di una RB universale, tale aumento contribuirebbe in modo diretto a ridurre la polarizzazione, come evidenziato dalla tabella 2.27.

**Tab. 2.27 - Incidenza dell'aumento**

	Molto poveri 20% (A)	Poveri 30% (B)	Ricchi 40% (C)	Molto ricchi 10% (D)	Indice di polarizzazione (A+B)/(C+D)**
(1) RBU con un'imposta unica del 15% e A esente	30	37	147,5	275	0,158
(2) RBU con imposta unica del 25% e A esente	30	35	132,5	240	0,174
(3) RBU con tassazioni progressive in tre fasce: 15% per A e B 25% per C 40% per D	28,5	37	132,5	200	0,196
(4) RBU con tassazioni progressive come da precedente ma con A esente	30	37	132,5	200	0,201

Cosa è possibile osservare nella tabella 2.27? Ciò che influisce sulla polarizzazione non riguarda necessariamente gli elementi di condizionalità o universalità della RB, ma, piuttosto, il suo importo ed il sistema di imposizione fiscale che la accompagna e serve per finanziarla. Detto in altri termini: data una distribuzione dei redditi D, per ottenere una distribuzione D' che risulti meno polarizzata di D, sono percorribili tre diverse strade in grado di produrre risultati esattamente equivalenti:

- introducendo una RB di importo R, condizionata rispetto al reddito e accompagnata da misure fiscali T (come propone Aguiar);
- introducendo una RB universale dello stesso importo accompagnata da misure fiscali T', in modo che per la popolazione più ricca la differenza fra pagare T e T' equivalga a R (cioè: esiste una T' il cui effetto sulla polarizzazione è equivalente alla alternativa "a");
- introducendo una RB universale di importo R', superiore a R accompagnata da misure fiscali T (cioè: esiste una R' il cui effetto è equivalente alla alternativa "a"). L'equivalenza distributiva di queste opzioni, in termini di polarizzazione, è illustrata dalla tabella 2.28.

**Tab. 2.28 Equivalenze tra le diverse misurazioni della polarizzazione**

	Molto poveri 20% (A)	Poveri 30% (B)	Ricchi 40% (C)	Molto ricchi 10% (D)	Indice di polarizzazione (A+B)/(C+D)**
Situazione iniziale (D)	10	20	150	300	0,06
(a) RB=15 con esenzione (non si paga a C e D) Con tassazione progressiva in due fasce con A e B esenti: 25% C 35% D	25	35	112,5	210	0,172
(b) RBU=15 con imposta unica del 35% con A e B esenti	26,5	36,5	129	236,5	0,172
(C) = 16,5 con le stesse imposte dell'ipotesi (a)	26,5	36,5	129	236,5	0,172

La tabella 2.28 mostra che il grado di polarizzazione non dipende necessariamente dalla condizionalità o dalla universalità della RB: vengono, quindi, a mancare gli argomenti a sostegno della tesi per cui una RB condizionale interverrebbe in modo più efficace rispetto alla polarizzazione rispetto

ad una RB universale. Dal punto di vista distributivo, scegliere fra le opzioni (a), (b) o (c) risulta essere indifferente in termini di polarizzazione. Inoltre, le opzioni (a) e (b) risultano essere equivalenti non solo rispetto alla polarizzazione, ma anche rispetto alle disuguaglianze, perché, come già segnalato da Titmuss, si ottengono gli stessi risultati tagliando contributi o aumentando l'imposizione fiscale (o, detto altrimenti, è equivalente diminuire le tasse o versare maggiori contributi).

Le opzioni (b) o (c) (o, come sembrerebbe più ragionevole, una loro integrazione come si evidenzia nella tab. 2.28) sono preferibili all'opzione (a) per i seguenti motivi: l'opzione relativa ad una RB condizionata è meno preferibile perché comporterebbe complessi controlli burocratici aggiuntivi rispetto a quelli che già accompagnano le attuali misure fiscali. Inoltre, riguarderebbero la parte più povera della popolazione, comportando un aggravio in termini di effetti perversi relativi alla "stigmatizzazione" e ai possibili errori che riguardano il dover certificare risorse economiche. Inoltre, una RB condizionata che venga versata ex post e non ex ante, lascerebbe un gran numero di persone in condizioni di precarietà per tutto l'arco di tempo, potenzialmente esteso, in cui vengono compilati i documenti ed effettuati i controlli. E' quindi più semplice e più equo, anche se può apparire come un "trucco" contabile, versare a tutti la RB e solo posteriormente recuperare una parte di quanto versato dai profili fiscali che lo permettano.

E' possibile affermare, quindi, che il modo migliore per ridurre sia la polarizzazione, sia le disuguaglianze è promuovere una RB universale e incondizionata che abbia un importo il più alto possibile, unitamente a misure fiscali sufficienti a finanziarla (abbinate o meno ad altre risorse economiche).

#### 2.6.5. *La Renta Básica (RB) nel Paese Basco*

Nel 2009 la Comunità Autonoma Basca ha destinato a misure di reddito minimo 216 milioni di euro che costituiscono e sono presentati come risposte concrete alla crisi economica in atto e sono tradotti in sussidi tarati secondo la composizione dei nuclei di convivenza, esplicitandone laddove opportuno il carattere integrativo rispetto altre misure di welfare.

L'introduzione della *Renta Básica* (RB) nel Paese Basco ha le proprie radici nel dibattito sviluppatosi a metà degli anni Ottanta del secolo scorso di fronte ai problemi posti dai processi di de-industrializzazione della regione e di impatto in termini di accresciuta povertà. Moreno Márquez (2008, pp.115-117) rileva che l'idea di un reddito minimo da garantirsi alle persone indigenti viene presentata, per esempio, nel 1987 nel rapporto *La Pobreza en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Si tratta di un rapporto che mette in luce un livello di povertà crescente e che comprende un significativo numero di "nuovi poveri", motivando la messa a punto di un Piano integrale contro la povertà nella Comunità Autonoma del Paese Basco nel 1988 che contiene la proposta di un Ingreso Mínimo Familiar (IMF) che riprende ed adatta il reddito minimo di inserimento (RMI) francese, introdotta nel 1988, misura che mostrava una propria autonomia dalla logica di residualità che aveva caratterizzato fino a quel momento le reti di ultima istanza, introducendo una concezione di cittadinanza relativamente ampia e non legata esclusivamente al rapporto dei soggetti con il lavoro. Nell'impulso legislativo di quella riforma, la garanzia di un reddito minimo d'esistenza risulta derivare da un diritto dei soggetti, in quanto cittadini, alla propria autonomia sociale e professionale. Nel suo intervento alla Giornata di riflessione e confronto verso la realizzazione di una legge sul diritto al reddito garantito nella Regione Lazio, organizzata a Roma il 2 dicembre 2005, Rafael Pinilla ha chiarito le differenze fra RMI e RdC: "Un reddito minimo di inserimento ha lo stesso obiettivo di un reddito di cittadinanza: garantire che tutti abbiano accesso a un reddito sufficiente per soddisfare i bisogni basilari. Però il modo in cui cerca di ottenerlo è molto differente e per questo è importante distinguere un reddito minimo di inserimento (RMI) da un reddito di cittadinanza (RdC). Il RMI spetta solo a chi si trova in una situazione di povertà, deve assumere un obbligo di lavoro o



di inserimento socio lavorativo e non è compatibile con altre entrate di cui il beneficiario possa usufruire (se il beneficiario riesce ad uscire dallo stato di povertà il RMI gli viene tolto). Invece, il RdC è un diritto di tutti i cittadini (anche dei ricchi, sebbene chiunque con entrate medie o alte pagherà logicamente più tasse rispetto alla quantità di RdC che gli corrisponde), non richiede un obbligo di lavoro o di inserimento ed è compatibile (almeno per una parte importante) con qualsiasi altra entrata del beneficiario (il diritto al RdC non si perde quando si abbandona lo stato di povertà) (...) l'introduzione di un RMI può essere un primo passo verso la garanzia di un RdC per tutti. Se un giorno desideriamo trasformare il RdC in qualcosa di reale, sembra ragionevole iniziare dai più poveri. Tra un modello di RMI e un modello di RdC esiste tutta una varietà di possibilità intermedie. Il RMI costituisce il modello più conservatore (morale cristiana: "colui che non lavora, che non mangi"). Il RdC costituisce il modello più progressista (diritto universale alla vita e alla libertà individuale di scegliere il tipo di vita più desiderabile).".

Nel Paese basco l'IMF comincia ad essere erogato nel 1989 e nel 1990 il Parlamento basco vota la *Ley de Ingreso Minimo de Insercion* (IMI), e, conseguentemente, "reddito minimo" sarà la forma che assumerà tale programma fino al 2000, anno in cui nello stesso Parlamento viene discussa ed approvata la *Carta Social de Derechos sociales*. Fra le innovazioni che accompagnano la nuova Carta c'è anche la nuova denominazione del programma in *Renta Básica de Ciudadanía* (RBC).

I requisiti principali per poter accedere al sussidio sono i seguenti 5:

- abitare per conto proprio;
- aver acquisito la residenza nel Paese Basco da almeno 3 anni (limite poi spostato ad 1 anno);
- avere almeno 25 anni (23 a partire dal 2003);
- poter dimostrare di disporre di scarsi mezzi di sostentamento;
- aver firmato un "contratto di inserimento lavorativo" con i servizi sociali, in modo da dar luogo ad un processo che coinvolga chi riceve il sussidio nella ricerca attiva di un posto di lavoro.

Nel 1989 sono 4.000 i nuclei di convivenza che ricevono l'IMI. Nel 2000 saranno 13.000, un incremento del 210% che riguarda il 2% delle famiglie basche (SIIS, 2002, p.16), secondo Sanzo (2002) il 90% delle persone che potenzialmente ne potevano beneficiare.

Va rilevato che il processo che ha dato vita alla *Carta Social de Derechos sociales* prende forma già nel 1996, in un periodo in cui la percentuale di disoccupati era del 20%, quando il collettivo Gogoa, coordinamento plurale ed eterogeneo, formula la proposta di una *Iniciativa Legislativa Popular* (ILP), mai tentata prima nel Paese Basco. L'ILP raccoglie 82.000 firme (rispetto alle 30.000 richieste dalla legge perché la proposta legislativa possa essere dibattuta nel Parlamento). Fra il 1997 e il 2000 il dibattito parlamentare apporta alla proposta di legge modifiche significative, dotando il programma di RBC di una maggiore copertura finanziaria e di una definizione più ampia rispetto ai soggetti potenzialmente percipienti. Fra il 2001 e il 2005 vi è stato quindi un incremento di bilancio relativo alla RBC di 64 milioni di euro.

Già nel 2005, il giudizio di studiosi quali Pinilla (2005) sul modello basco è sostanzialmente positivo perché tale modello dimostra come sia:

"possibile e desiderabile compiere iniziative parlamentari e legislative. La prima Comunità che ha introdotto nel dibattito politico il reddito di cittadinanza mediante una Legge è stato il Paese basco (nel 1989). Sebbene si tratti, in realtà, di ciò che ho chiamato reddito minimo di inserimento (RMI), è un modello avanzato: si considera come un diritto di tutti i baschi che si trovano in una condizione di povertà, è abbastanza generoso (permette realmente di sopravvivere), giunge a molte delle persone che ne hanno bisogno e il fatto di denominarlo 'reddito minimo' è servito a promuovere il dibattito sulla sua riforma verso un vero reddito di cittadinanza. Inoltre, è servito affinché il resto delle Comunità Autonome introducessero misure simili (sebbene nessuna abbia raggiunto lo stesso livello di sviluppo)".



Il Parlamento Basco ha approvato il 23 dicembre 2008 la *Ley de Garantía de Ingresos*. Un elemento condizionale della legge riguarda la disponibilità all'impiego: la legge richiede a chi percepisce la *renta básica* ed è in età da lavoro di sottoscrivere un impegno *de inclusión* con l'ente pubblico in cui dichiararsi di essere disponibile a cercare lavoro e farsi assumere: rifiutare di firmare tale impegno significa la soppressione del contributo. La legge è stata promossa dai tre partiti allora al governo (PNV, EA e EB) con l'appoggio del PSE-EE (che avrebbe cominciato a governare di lì a poco), l'astensione del PP de i voti contrari di EHAK e Aralar, anche se in sede di votazione parlamentare la legge ha ricevuto il voto di tutti i gruppi parlamentari e l'astensione di Aralar.

La nuova legge modifica le norme che regolano gli interventi del governo basco nella "lotta all'esclusione sociale", stanziando 289,5 milioni di euro annui, ossia un incremento del 30%. Ne beneficiano circa 75.000 persone residenti da almeno un anno nella comunità autonoma, con reddito insufficiente. A queste persone vengono offerte tre misure di sostegno al reddito:

- due modalità di *renta de garantía de ingresos*, ossia la RB per chi è disoccupato e per chi lavora a tempo parziale e si trova nella condizione di dover integrare un salario insufficiente;
- la nuova *prestación complementaria de vivienda*, misura di sostegno alle politiche abitative;
- e *ayudas de emergencia social*, sussidi per le emergenze sociali mirati a fronteggiare il periodo di crisi economica.

La legge riconosce nuovi diritti, in particolare quello relativo alle pensioni più basse che vengono integrate fino ad equiparare l'importo mensile al salario minimo interprofessionale (SMI), equivalente a 700 euro mensili. Le modalità di integrazione del reddito di chi lavora, sul modello "*making work pay*" già promosso dal Labour britannico sembrano riprendere il lavoro pionieristico già messo a punto da Sanzo (2001) e analizzato da Noguera (2004, p.9).

In ambito basco è rimasta costante l'attenzione per le misure adottate in ambito francese ed in particolare per la riforma del 2003 che ha modificato il reddito minimo d'inserimento in reddito minimo di attività, centrato sulla possibilità di versare al datore di lavoro una somma in cambio dell'inserimento lavorativo del beneficiario oppure azioni d'inserimento concordate tra l'assistenza sociale e il datore di lavoro.

#### [2.6.6. Confronti e considerazioni](#)

##### [2.6.6.1. Somiglianze](#)

Esistono alcune similitudini importanti tra la Spagna e l'Italia che fanno sì che l'esperienza spagnola e delle sue singole comunità autonome possa essere utile per l'Italia e le sue regioni.

Si tratta di due contesti in cui si continua a verificare un maggiore carico familiare sulle donne e tassi di natalità estremamente bassi, con sistemi di welfare relativamente deboli. In questi contesti il RdC, o almeno qualche misura di RM, possono contribuire a migliorare i livelli complessivi delle prestazioni di welfare e le dinamiche sociali, formative e lavorative.

##### [2.6.6.2. RdC e autonomia amministrativa](#)

Sia la Spagna, sia l'Italia, a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione, sono caratterizzate da marcata autonomia amministrativa regionale. Questo tipo di struttura amministrativa presenta sia vantaggi, sia inconvenienti per la realizzazione del reddito di cittadinanza.

Il maggior inconveniente è rappresentato dalla difficoltà a stabilire un sistema omogeneo che garantisca il medesimo RdC in tutto lo Stato.

Il vantaggio è che una iniziativa regionale (nel caso spagnolo l'iniziativa è venuta dal Paese basco) può spingere le altre regioni a fare qualcosa di simile e stimolare il dibattito a livello nazionale. L'esistenza di regioni con relativa autonomia amministrativa può, quindi, facilitare l'avviamento del processo, sebbene si tratti di un processo limitato.

In entrambi i contesti, misure significative di RM presuppongono una riforma fiscale su scala statale: il costo di un autentico RdC universale è troppo elevato per la capacità finanziaria delle singole regioni. Il principale messaggio che giunge dalle comunità autonome spagnole è che se si attende che sia lo Stato a prendere l'iniziativa sarà improbabile assistere a misure di RdC, in Spagna come in Italia. Sebbene una singola regione non possa disporre del bilancio e dell'autonomia fiscale sufficienti per concludere un processo significativo di RdC, ogni regione ha la possibilità di prendere un'iniziativa relativa al RM,.

#### 2.6.6.3. [Il rapporto con la ricerca e l'informazione](#)

Appare utile dare consistenza ad iniziative di RM con dati empirici che riflettano in modo adeguato la realtà sociale. Nel caso della Spagna è stata essenziale l'indagine sulla Povertà e la Disegualianza Sociale che il governo basco ha svolto prima di mettere a punto la Legge sul reddito minimo. Il governo basco ha goduto di maggiori aperture politiche e sociali realizzando un dibattito che ha cercato di essere informato e trasparente sulle politiche sociali. Va notato che il costo dell'indagine si è rivelato relativamente basso rispetto al volume della voce di bilancio che finanzia il programma (circa lo 0,1%). L'indagine è servita sia ad identificare obiettivi, sia a definire aspetti chiave rispetto alle condizioni di povertà. Inoltre, ha svolto un ruolo di promozione del dibattito sociale e di facilitazione della costruzione di basi di consenso che alla fine del processo hanno visto praticamente tutti i gruppi politici del parlamento basco d'accordo su alcuni denominatori comuni e sulla necessità di continuare a migliorare il programma di RB. Misure di RM sostenute da un impianto legislativo e da indagini periodiche di monitoraggio e di valutazione richiedono tempo ed energie per essere avviate, ma si dimostrano sostenibili ed efficaci.

## 2.7. **Il possibile impatto di misure di reddito di base sulla precarietà dei giovani**

Insieme, e forse più di altre misure di welfare, il reddito di cittadinanza appare uno strumento in grado di incidere su una condizione strutturale particolarmente critica delle società europee che investe la condizione giovanile. I giovani, infatti, oggi vedono gradualmente crescere la propria precarietà lavorativa e i propri rischi di esclusione sociale e, invece di fare da traino per la società, finiscono per esserne una delle parti più deboli.

Per fronteggiare tali difficoltà strutturali, sono stati adottati e proposti diversi interventi, spesso specifici per i giovani, allo scopo di coniugare "attivazione" e protezione sociale.

Tali misure oscillano da iniziative più stigmatizzanti e marginalizzanti a interventi e proposte che mirano a valorizzare capacità e percorsi formativi e a ri-attivare così la partecipazione, in senso ampio, dei giovani nella società. Dopo averli variamente sperimentati, gli interventi che si basano su caratteristiche di condizionalità, e quindi di mancanza di "fiducia" rispetto alla capacità decisionale dei giovani, mostrano tutti i loro limiti, in particolare nei confronti dei segmenti più svantaggiati della popolazione. Al contrario, misure quali il reddito di cittadinanza che mettono al centro caratteristiche di universalità e incondizionalità, appaiono in grado di aprire ai giovani spazi di interlocuzione più a lungo termine con i processi formativi e le politiche del lavoro e sembrano avere un maggiore potenziale di attivazione delle componenti motivazionali e, in ultima istanza, di una piena cittadinanza e partecipazione.

Tale scenario rimane, per lo più, da verificare, soprattutto in quei paesi dell'Unione Europea in cui sono state introdotte misure di reddito di base, fissando un limite di età (per esempio 21 anni in Irlanda, 23 nei Paesi Baschi o 25 in Francia), che esclude proprio una parte importante della componente giovanile e, in modo ancora più evidente, nei paesi come l'Italia dove non esiste alcuna misura di reddito di base.

### 2.7.1. *La lunga transizione dei giovani all'età adulta*

Le diverse tappe che "tradizionalmente" contrassegnano il passaggio dalla condizione di giovane<sup>51</sup> a quella di adulto, vale a dire l'accesso ad un lavoro in grado di garantire un reddito sufficiente, l'allontanamento dalla casa dei genitori e la creazione di una nuova famiglia, sono via via più complesse, più gravose e maggiormente contrassegnate da rischi (Aassve e Davia 2005, Bradley e Van Hoof 2005, Corijn e Klijzing 2001).

Oggi infatti si assiste sempre di più ad un accavallamento delle sequenze della vita: si può essere contemporaneamente studente e avere responsabilità familiari, essere lavoratore o alla ricerca di un lavoro, vivere o no presso i genitori e il passaggio dentro e fuori da tali condizioni è sempre più frequente. Assistiamo ad una continua oscillazione tra autonomia e dipendenza, gioventù e adultità, con un movimento simile ad uno yò-yò (Walther e Pohl 2005).

L'unica certezza di questo processo di de-standardizzazione dei percorsi di vita è che i giovani sono mediamente più avanti con gli anni allorché superano le diverse tappe della vita. In altre parole siamo di fronte ad un più tardivo processo di autonomia e responsabilità giovanile.

Se il trend appare simile in tutta Europa (Corijn e Klijzing 2001), le specificità nazionali rimangono comunque significative. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che, a partire dagli anni '50, molti paesi europei hanno creato una rete estensiva di welfare rivolto, tra le altre cose, a sostenere i giovani in condizioni economiche più precarie nell'assunzione di ruoli adulti responsabili, come per esempio la formazione di nuove famiglie (ibidem). Questo vale soprattutto per i paesi del Nord Europa e per alcuni paesi come la Francia e i Paesi Bassi, che hanno introdotto diverse misure di sostegno del reddito (cfr. 2.7.4.2).

Nei paesi mediterranei come l'Italia, invece, quasi nulla è previsto in favore di soggetti giovani, magari in cerca di prima occupazione o che hanno lavorato saltuariamente. Infatti le risorse di welfare che l'Italia mette in gioco sono destinate, per circa il 90%, alle categorie degli anziani e dei disabili (nel 2003, il 47% della spesa per assistenza sociale ha finanziato un'unica misura: le pensioni di invalidità civile – Regione Lazio 2006). Come hanno sottolineato recentemente Livi Bacci e De Santis (2007), bassa è la spesa sociale a favore della disoccupazione (2% del totale della spesa sociale in Italia, contro il 6,5% in Europa), quella per le famiglie con figli (4% contro l'8% in Europa), quella per la casa (0,1% in Italia e 2% in Europa) e, in generale, quella per l'esclusione sociale (0,2% contro 1,5%)<sup>52</sup>.

In Italia supportare i giovani nella transizione all'età adulta è tradizionalmente considerata una questione familiare e non una responsabilità anche collettiva<sup>53</sup> (Kieselbach et al. 2006). Non a caso i pochi interventi di welfare state che supportano i giovani sono gli assegni familiari che vengono di fatto erogati alle famiglie.

51. La definizione di 'giovane' è socialmente costruita e varia profondamente al mutare dei contesti. Nel corso di questo capitolo ci riferiamo ad un concetto sociologico di gioventù, vale a dire a quella fase di transizione, tra l'infanzia e l'adultità, che riguarda soprattutto la sfera della casa, del lavoro e della famiglia. I dati statistici impiegati, quando non diversamente indicato, fanno riferimento alla definizione convenzionalmente accettata di giovane, cioè i soggetti da 15 a 24 anni, definizione utilizzata dall'ONU e dall'UNICEF e ripresa dall'Unione Europea. Va segnalato comunque che enti di ricerca quali Eurostat adottano anche la fascia d'età 16-29 anni e organismi come il Consiglio d'Europa aprono alcuni programmi destinati ai giovani ai soggetti che hanno compiuto il 35° anno d'età.

52. Per la quota di case in affitto, i dati fanno riferimento al censimento della popolazione e delle abitazioni 2001; per la distribuzione per funzioni della spesa sociale in Italia e in Europa, a Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>)

53. Per riprendere la classica distinzione di Titmuss (1958) tra *welfare state* residuale e istituzionale, possiamo dire che quello italiano è residuale in quanto interviene solo quando viene meno la famiglia o il mercato.

I limiti di un modello che attribuisce un ruolo così fondamentale alle famiglie emergono in modo ancora più palese in una situazione di particolare difficoltà come quella attuale (cfr. 2.7.2.): il fatto che la sicurezza del reddito è troppo spesso dipendente dalla famiglia d'origine, infatti, fa sì che le condizioni socio-economiche di partenza diventino sempre più un decisivo fattore di protezione o di vulnerabilità sociale (ibidem). Proprio per questo si moltiplicano coloro che invitano i governi del Sud Europa ad assumere maggiori responsabilità nei confronti della difficile transizione giovanile.

Due dei principali indicatori di questa specifica difficoltà dei giovani italiani sono rappresentati dall'allungamento del periodo di vita con i genitori e dal basso tasso di natalità.

Il periodo di vita con i genitori si sta in media allungando in tutta Europa (Corijn e Klijzing 2001), anche a causa della crescente precarietà economica dei giovani. In Italia, però, questa dinamica è 'da sempre' molto più significativa, in quanto è dovuta ad uno specifico intreccio tra fattori socio-culturali (tra i quali emerge appunto la centralità della famiglia d'origine) e l'incapacità del sistema di welfare di fornire una qualche forma di protezione (Aassve et al. 2007).

A questo proposito è sufficiente considerare che l'età media alla quale almeno il 50% dei giovani (18-35 anni) non vive più con i propri genitori è per le donne italiane di 27,1 e per gli uomini addirittura di 29,7 anni (Iacovou 2002). Valori decisamente superiori a quelli registrati negli altri paesi mediterranei (es. in Spagna rispettivamente 26,6 per le donne e 28,4 per gli uomini), e soprattutto rispetto a quelli dei paesi dell'Europa continentale (es. Francia 22,2 e 24,1) e dell'Europa del Nord (Danimarca 20,3 e 21,4 - cfr. tab. 2.29).

**Tab. 2.29 - Età media alla quale almeno il 50% dei giovani non vive più con i propri genitori**

Paese	Donne	Uomini
Danimarca	20.3	21.4
Finlandia	20.0	21.9
Paesi Bassi	21.2	23.3
Regno Unito	21.2	23.5
Francia	22.2	24.1
Germania	21.6	24.8
Belgio	23.8	25.8
Austria	23.4	27.2
Irlanda	25.2	26.3
Portogallo	25.2	28.0
Spagna	26.6	28.4
Grecia	22.9	28.2
Italia	27.1	29.7

Fonte: elaborazione dati ECHP

Il secondo indicatore di una crescente difficoltà dei giovani italiani riguarda il tasso di natalità. Anche in questo caso a livello europeo assistiamo ad un trend di crescita progressiva dell'età media in cui si ha il primo figlio. Ma in Italia si raggiungono livelli più significativi, tra i più alti del mondo. Più precisamente, secondo i recenti dati Eurostat (2009a), il tasso di natalità italiano è il terzo più basso di tutta Europa (UE 27), seguito solo da Austria e Germania (cfr. tab. 2.30).

**Tab. 2.30 – Tasso di natalità nei paesi europei (2008)**

Tasso di natalità	2008
Irlanda	16.9
Francia	13.0
Regno Unito	12.9
Estonia	12.0
Svezia	11.9
Danimarca	11.8
Belgio	11.7
Cipro	11.6
Repubblica Ceca	11.5
Lussemburgo	11.5
Spagna	11.4
Paesi Bassi	11.2
Finlandia	11.2
Polonia	10.9
Slovacchia	10.6
Lettonia	10.6
Slovenia	10.5
Lituania	10.4
Romania	10.3
Grecia	10.3
Bulgaria	10.2
Malta	10.0
Ungheria	9.9
Portogallo	9.8
Italia	9.6
Austria	9.3
Germania	8.2
EU 27	10.9
Euro Area (EA 16)	10.5

Fonte: Eurostat 2009a

Un aspetto fondamentale da mettere in evidenza è che esiste una correlazione diretta tra politiche di sostegno al reddito e livelli di natalità generale. Infatti, come è stato recentemente mostrato (Aassve e Davia 2005), la grande differenza tra i paesi europei è determinata dal fatto che, grazie alla ricchezza delle misure di sostegno del reddito e per la cura dei figli, nei paesi del Nord Europa, ma anche in Francia, il fatto di avere figli non espone a maggiori rischi di povertà mentre ciò accade in maniera molto più significativa nei paesi mediterranei, come l'Italia.

### *2.7.2. La precarietà lavorativa dei giovani*

La ritardata autonomia abitativa e l'abbassamento dei tassi di natalità sono certamente in parte il frutto di una differenziazione dei percorsi di vita che ha messo in discussione aspettative sociali e norme tradizionali (Corijn e Klijzing 2001). Ma, come abbiamo già avuto modo di evidenziare, queste dinamiche sono soprattutto il frutto di una crescente insicurezza economica.

Uno dei principali indicatori delle difficoltà economiche dei giovani è rappresentato innanzitutto dall'incidenza percentuale relativamente più alta di giovani che svolge i cosiddetti lavori atipici. In tutta Europa (e in tutto il mondo occidentale), infatti, abbiamo assistito ad una crescente derego-

lamentazione del mercato del lavoro, sia in entrata (ne sono un esempio i "lavori per studenti" in Slovenia, i "contratti di collaborazione a progetto" in Italia e il proliferare di contratti a termine in Finlandia e Spagna), che in uscita (soprattutto in Danimarca e nel Regno Unito - cfr. Walther e Pohl 2005). Questa crescente deregolamentazione ha portato alla creazione di un segmento del mercato del lavoro, sempre più ampio (e quindi in realtà sempre meno "atipico") caratterizzato da un basso livello di tutele contrattuali e di protezione sociale. Tale trasformazione non ha inciso, però, con la stessa intensità su tutti i gruppi sociali ma ha riguardato soprattutto alcune categorie, una delle quali è rappresentata proprio dai giovani. Secondo i dati Eurofond (2008) riferiti al 2006, la percentuale di giovani europei con un contratto di lavoro temporaneo<sup>54</sup> è del 40,5% contro percentuali tra i lavoratori adulti che vanno dal 12,1% (25-49 anni) al 6,9% (50-64 anni). E ancora più significativo è il trend di crescita. Infatti se prendiamo in considerazione il quinquennio 2001-2006, possiamo notare che la quota di lavoratori con un contratto a termine tra i giovani è aumentata di quasi di cinque punti percentuali (4,6%), mentre tra coloro che hanno un'età compresa tra 25 e 49 anni è cresciuta del 2,1% e tra gli over 50 dell'0,50%. Quindi la forbice tende ad allargarsi sempre di più e, perciò, la quota di giovani, tra i cosiddetti lavoratori precari, tende a crescere.

Per quanto riguarda l'Italia, una recente ricerca ISFOL (Mandrone 2008a) ha evidenziato come è impiegato in lavori flessibili ben un giovane su tre e ha addirittura mostrato come la condizione giovanile rappresenti nettamente il principale fattore di esposizione alla precarietà lavorativa: essa incide in maniera molto più significativa di altri fattori pur importanti come il fatto di essere donna, di essere laureato, di vivere nel Sud Italia e di lavorare in imprese di piccole dimensioni (con un numero di addetti da quattro a dieci).

Nella stessa ricerca ISFOL (ibidem) ha mostrato, inoltre, che tale precarietà lavorativa è solo raramente l'anticamera di una progressiva entrata nel mercato del lavoro standard perché la scelta di forme contrattuali più flessibili non è dovuta tanto a esigenze contingenti legate al ciclo economico ma alla volontà di ridurre il costo del lavoro e di aumentare le possibilità di licenziamento. Non a caso ben il 74,1% dei soggetti intervistati che ha un contratto di lavoro a termine giudica bassa o nulla la possibilità che, alla scadenza del contratto, questo venga trasformato in contratto a tempo indeterminato. Dunque tale fenomeno contribuisce a creare un mercato sempre più duale con lavoratori che condividono la stessa mansione ma hanno diverse tutele e diversi diritti.

Come è stato registrato anche da un recente sondaggio Eurispes (2005), la precarietà lavorativa dei giovani incide profondamente sulle loro capacità reddituali: infatti ben il 65,9% dei giovani intervistati (18-35 anni) afferma di essere poco (30,5%) o per nulla soddisfatto (35,4%) del compenso economico del proprio lavoro. Inoltre una parte minoritaria ma comunque significativa di giovani (15,5%) lamenta persino l'irregolarità nel pagamento. Un'altra conferma di ciò viene dall'indagine sui redditi delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia che ha sottolineato come se «alla fine degli anni Ottanta le retribuzioni nette medie mensili degli uomini tra i 19 e i 30 anni erano del 20% più basse di quelle degli uomini tra i 31 e i 60 anni; nel 2004 tale differenza era salita al 35%» (Rosolia e Torrini 2007).

Un secondo indicatore della precarietà lavorativa dei giovani è rappresentato dal problematico collegamento tra percorsi formativi e offerta di lavoro (il cosiddetto *labour mismatch*) che si traduce, tra le altre cose, in tassi di disoccupazione giovanile mediamente molto più alti di quelli complessivi. Infatti secondo Eurostat (2009b), al secondo trimestre 2008, il tasso di disoccupazione giovanile (15%) era ben più che doppio rispetto a quello degli over 25 (5,8%).

54. Generalmente vengono considerati atipici i lavori a tempo determinato. Come ha recentemente evidenziato l'ISFOL (Mandrone 2008b), questa categorizzazione non è priva di ambiguità anche perché per esempio in Italia occorrerebbe aggiungere a questo gruppo anche un numero consistente di lavoratori autonomi che in realtà sono veri e propri lavoratori dipendenti a termine, in quanto, per esempio, come ha mostrato la stessa ricerca, ben l'81% dei lavoratori con contratti di collaborazione a progetto, non hanno scelto questo tipo di contratto.

La precarietà lavorativa dei giovani comporta, tra le altre cose, che essi siano maggiormente esposti a situazioni di crisi come quella attuale. Non a caso, dal secondo trimestre 2008 al secondo trimestre 2009, sempre secondo i dati Eurostat, il tasso di disoccupazione giovanile è passato dal 15% al 19,7%, salendo cioè del 4,7%; crescita decisamente superiore a quella registrata tra gli over 25 (+1,7%) il cui tasso di disoccupazione è passato nello stesso periodo dal 5,8% al 7,5%. Sono cioè i giovani più degli altri "a pagare le conseguenze di percorsi di inserimento lavorativo attuati attraverso strumenti contrattuali flessibili - scarsamente tutelanti in caso di disoccupazione - che con rapidità riflettono gli andamenti congiunturali" (Veneto Lavoro 2009, p. 51).

Le difficoltà dei giovani ad inserirsi nel mondo del lavoro derivano in gran parte dal fatto che sia il sistema formativo che il mercato lavorativo non sono supportati e stimolati a valorizzare le "capacità" dei giovani (Sen, 2000). Questo vale ancora una volta in maniera particolarmente significativa per l'Italia, dove in primis la domanda di lavoro è in gran parte caratterizzata da occupazioni scarsamente qualificate<sup>55</sup>: basti pensare che nel 2004 solo per il 18% delle nuove assunzioni è stato richiesto un diploma di laurea (Kazepov et al. 2005). E spesso sono proprio le aree più dinamiche del Paese, come per esempio la cosiddetta Terza Italia (tra cui il Veneto), ad essere caratterizzate da produzioni ad alta intensità di lavoro manuale e da un'elevata domanda di lavoro flessibile.

Anche il sistema di istruzione e di formazione non sembra in grado di valorizzare adeguatamente le capacità giovanili che non riescono così a tradursi in competenze utili nel mondo del lavoro. Infatti una parte consistente di giovani arriva a conseguire un titolo di studio universitario senza però essere in grado di trovare un lavoro che corrisponda al proprio livello di istruzione. La percezione di questa grande difficoltà è stata recentemente testimoniata da un sondaggio del *Trendence Institute* di Berlino (2009) che ha raccolto le opinioni di 196.000 studenti di 775 università in 22 nazioni europee, dalle quali è emerso che ben l'88% degli studenti italiani confessa di essere preoccupato per la carriera che li aspetta contro un ridotto 9,2% che invece guarda con tranquillità al futuro lavorativo; la media europea di ottimisti è invece pari al 32,6%, e raggiunge il 61,9% in Norvegia e il 61,2% nei Paesi Bassi, ma anche il 46,6% in Germania e il 37,3% in Francia. Inoltre ben il 39,4% degli studenti italiani pensa che i corsi delle facoltà frequentate non sono stati in grado di fornir loro le abilità richieste dal mercato del lavoro, contro una media europea del 27,2%; da ultimo gli studenti italiani si aspettano di firmare un contratto di lavoro con una retribuzione lorda annua pari a 19.965 euro, contro una media europea di 25.108 euro annui (che raggiunge i 41.667 euro in Germania e i 51.221 in Danimarca).

Lunghi percorsi educativi e formativi non sono cioè più in grado di soddisfare l'aspirazione alla mobilità sociale; non a caso se torniamo a considerare l'uscita dei giovani dalla casa dei genitori, notiamo come questa sia posticipata soprattutto da chi raggiunge un titolo di studio elevato partendo da condizioni sociali più basse. I requisiti all'uscita, a parità di aspirazioni, richiedono probabilmente più tempo per essere realizzati per chi parte da una situazione più svantaggiata (Ambrosi e Rosina 2009).

Il risultato è che una parte importante di giovani, pur avendo raggiunto alti livelli di istruzione, è costretta a dipendere dalla famiglia, non riuscendo quindi a raggiungere un grado di autonomia sufficiente a completare la transizione all'età adulta (Kazepov et al. 2005): questo è il cosiddetto fenomeno della proletarianizzazione (o disoccupazione) del lavoro intellettuale.

I giovani, dunque, in modo ancora più accentuato quelli italiani, appaiono troppo spesso divisi tra chi si ritrova "catapultato"<sup>56</sup> nel mondo del lavoro senza un'adeguata formazione o livello di istruzione e chi ha alti livelli di istruzione e formazione ma è costretto ad accettare mansioni che portano a sacrificare il proprio percorso formativo e le proprie aspirazioni o a rimanere ai margini del mercato del la-

55. Il fenomeno per cui la domanda di lavoro è considerevole soprattutto per quanto riguarda le mansioni scarsamente qualificate è tipico dei paesi dell'Europa mediterranea (Walther e Pohl 2005).

56. Come ha sottolineato recentemente il Libro bianco del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali (2009), i giovani si ritrovano sempre più frequentemente intrappolati ai margini del mercato del lavoro e con lavori di bassa qualità, ai quali corrispondono basse retribuzioni.



voro (Walther e Pohl 2005). Non a caso l'Italia è uno dei paesi OCSE con il più lungo periodo di transizione tra sistema educativo e lavoro e nel 2000 è stato il Paese con la percentuale più bassa di soggetti che è entrata nel mercato del lavoro direttamente dal sistema educativo (Kazepov et al. 2005). Abbiamo sottolineato come le difficoltà nel raggiungere una sicurezza del reddito abbiano trasformato i giovani in uno dei gruppi maggiormente esposti a situazioni di shock e crisi e, dunque, con la maggiore probabilità di rimanere invischiati in meccanismi a palla di neve (*snow-ball*) di sfortune cumulate. Coloro che hanno risorse familiari adeguate corrono il rischio di rimandare sine die il raggiungimento di un'indipendenza economica; tutti gli altri, rischiano di cadere nell'esclusione e nella marginalità sociale (Kazepov et al. 2005, Wigley 2006). Questo secondo aspetto emerge chiaramente dalle statistiche europee: infatti ben il 19% dei giovani vive una condizione di rischio di povertà rispetto ad una percentuale del 12% tra gli adulti (25-64) (Commissione Europea 2005). Tra i giovani in maggiore difficoltà abbiamo i cosiddetti NEETs (*Not in Education, Employment or Training*), cioè coloro che non sono né nel mondo dell'istruzione, né in quello del lavoro, né in quello della formazione. In Italia, secondo i dati del 14° Censimento generale della Popolazione del 2001, i giovani di età compresa tra i 16 e 24 anni che non studiano, non lavorano e non frequentano corsi di formazione professionale risultano 1,4 milioni, pari al 25%. Una porzione decisamente considerevole (De Angelis e Mastroluca 2009).

Tra i giovani particolarmente esposti al rischio di cadere in una o più forme di esclusione sociale, c'è una categoria sempre più numerosa che è quella dei figli degli immigrati: essi, infatti, risultano svantaggiati allo stesso tempo per lo status socio-economico generalmente più basso, per fattori culturali ascritti (es. lingua), per la discriminazione più o meno istituzionalizzata subita (sia a scuola sia nel mondo del lavoro) e per lo status legale spesso non chiaro (Walther e Pohl, 2005). Questa condizione di svantaggio è emersa ancora una volta in modo significativo a causa della recente crisi economica che ha comportato un forte aumento della disoccupazione tra i migranti nei paesi OCSE (OCSE 2009).

Dunque per i figli degli immigrati la mancata valorizzazione delle proprie capacità si manifesta in modo ancor più radicale, perché essi devono affrontare specifiche difficoltà nel percorso formativo<sup>57</sup> e, pur avendo aspettative simili a quelle medie di un giovane italiano, ricevono spesso offerte lavorative tipiche "da immigrato", cioè nei lavori 3D (*dirty, dangerous and demanding*). Essi sono così spesso costretti a scegliere tra una condizione di disoccupazione<sup>58</sup> e un'occupazione all'interno delle nicchie segregate del mercato del lavoro (Kazepov et al. 2005).

La marginalità di una parte importante di giovani, figli di italiani o figli di immigrati, comporta un costo sociale ed economico molto elevato, uno spreco di capitale umano, in quanto risorse, energie e creatività di un'intera generazione rimangono sotto-utilizzate. Questo appare ancora più grave in una fase storica nella quale il contributo giovanile è già fortemente ridimensionato dai grandi cambiamenti demografici in corso che, secondo le ultime previsioni ISTAT, faranno sì che tra il 2007 e il 2051 si ridurrà la quota percentuale di giovani, passando dal 10,2% al 9,1% del totale mentre nello stesso tempo la percentuale dei soggetti con almeno 65 anni passerà dal 19,9% al 33%. Non a caso l'Unione Europea ha più volte posto l'enfasi sulle crescenti difficoltà dei giovani<sup>59</sup> (Commissione Europea, 2003) e ha sottolineato come tale priorità sia stata troppo spesso sottovalutata dalle politiche di inclusione e da quelle attive per il mercato del lavoro (Walther e Pohl 2005).

57. In Italia, secondo i dati contenuti nella ricerca condotta dal Ministero della Pubblica Istruzione sugli esiti scolastici degli alunni stranieri nel 2006/2007, esiste uno scarto significativo nei risultati degli scrutini tra alunni italiani e stranieri, scarto che aumenta in modo progressivo per ordine di scuola. Per la scuola primaria, si attesta a un valore superiore a 3 punti percentuali (-3,5 %): è stato promosso il 99,9% degli alunni italiani e il 96,4% degli stranieri. Per la scuola secondaria di primo grado, il divario è molto consistente, pari a -6,8% (97,3% di promozioni fra gli italiani e 90,5% fra i non italiani). Uno scarto ancora più importante si registra nella scuola secondaria di secondo grado (-14,4%): 86,4% sono stati i promossi fra gli studenti autoctoni e 72% fra gli allievi stranieri.

58. La realtà lavorativa dei figli degli immigrati è decisamente molto complessa e non priva di dinamiche che si spingono in direzioni opposte a quella dell'esclusione sociale. Per un approfondimento in tal senso cfr. Waldinger (2001) e Kasinitz et al. (2008).

59. La UE ha inserito i giovani svantaggiati tra le sei aree prioritarie di intervento (EC 2003).



### 2.7.3. Attivazione stigmatizzante o attivazione abilitante?

Le risposte degli stati europei alla situazione di precarietà ed esclusione sociale dei giovani sono state generalmente insufficienti rispetto alla gravità delle problematiche; inoltre, a partire dagli anni '90 sono state sempre più frequentemente inserite in un quadro di crescente e convergente ridimensionamento del welfare state sintetizzato da alcune ambivalenti parole-guida come "attivazione" e "workfare".

Negli ultimi anni i paesi europei hanno, infatti, iniziato a coordinare le loro politiche per i giovani; se ci riferiamo per esempio alle politiche per l'occupazione giovanile, possiamo rilevare una convergenza a partire dalle linee guida del vertice europeo del Lussemburgo del novembre 1997.

In particolare si stanno sempre più affermando le cosiddette politiche di workfare rivolte all'integrazione sociale tramite l'inserimento lavorativo da attuare attraverso politiche "attivanti" di incentivi e penalità. Come è stato sottolineato da più parti (Standing 2002, Vanderborght 2002), vi è, però, una significativa confusione semantica intorno al termine attivazione; infatti, vi sono almeno due modi per intendere le politiche attivanti, uno che mette al centro la volontà di superare la 'dipendenza dal welfare', l'altro che si propone soprattutto di combattere la marginalità e l'esclusione sociale.

Secondo la prima versione, largamente dominante, attivare significa costringere ad accettare lavori, anche se considerati a volte degradanti e umilianti, vale a dire che non soddisfano quello che Standing (2008) ha chiamato "principio del lavoro dignitoso". Questo approccio disciplinante mira all'integrazione "forzosa" nel mondo del lavoro all'interno di una relazione di potere fortemente asimmetrica tra Stato e singolo cittadino (Walther e Pohl 2005). L'effetto principale sembra soprattutto quello di soddisfare l'esigenza del sistema economico di avere un esercito di forza lavoro di riserva costretto ad accettare i lavori che gli vengono offerti, a scapito della qualità degli stessi lavori e del livello dei salari. Questo passaggio dai diritti del lavoro al dovere del lavoro, con la sua logica stigmatizzante, non sembra particolarmente adeguato, invece, per attivare potenzialità e capacità dei soggetti, specie di quelli con maggiori difficoltà. Non a caso se le politiche di workfare hanno avuto alcune ricadute positive sulle statistiche occupazionali<sup>60</sup>, sembrano avere accentuato anziché diminuito proprio le difficoltà dei soggetti più poveri e in condizioni maggiormente precarie (Van Oorschot 2006, cfr. 4.4.2).

L'enfasi posta sulle responsabilità individuali e la messa in secondo piano delle responsabilità collettive, appaiono particolarmente pericolose per la situazione dei giovani dei paesi del Sud Europa, come l'Italia, dove il welfare state, come abbiamo visto, è rimasto fortemente incentrato sul *male breadwinner* (cioè sull'uomo come unico procacciatore di reddito per la famiglia) a tempo indeterminato e i lavoratori precari (tra i quali una parte importante dei giovani) restano generalmente privi delle tradizionali forme di garanzia come per esempio la copertura reddituale durante ferie, malattie e maternità. Basti pensare che in Italia, al netto dei percettori della cassa integrazione guadagni, ancora formalmente occupati, i beneficiari di politiche di sostegno del reddito sono solo il 28% del totale dei disoccupati (Mandrone 2008b). Inoltre va ricordato che un salario minimo esiste in forme diverse praticamente in tutta Europa tranne Norvegia, Austria, Germania e appunto Italia. E in Italia, come in Germania, Ungheria e Norvegia, non c'è neppure un sistema di assistenza sociale specifico per i giovani (essi accedono a quello generale se ne hanno i requisiti).

60. E' importante sottolineare che esiste spesso una forte discrepanza tra la definizione statistica e la percezione sociale di occupazione e disoccupazione. Basti pensare che nel caso italiano, secondo la Rilevazione continua sulle forze di lavoro (Rcfl) dell'ISTAT sono conteggiati tra gli occupati principalmente tutti coloro che nella settimana di riferimento hanno svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che prevede un corrispettivo monetario o in natura e considerati disoccupati i non occupati che hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nei trenta giorni che precedono l'intervista e sono, altresì, disponibili a lavorare o ad avviare un'attività autonoma entro le due settimane successive all'intervista. Quindi la definizione di occupazione (un'ora di attività in una settimana anche se non remunerata) è ben più ampia di quella di senso comune e al contrario quella di disoccupazione è molto più ristretta dato che tende a escludere e a considerare come 'persone non attive' gran parte di coloro che per il senso comune sono invece disoccupati. Per un interessante riflessione su questi limiti cfr. Pirone (2009).

Nonostante questi deficit strutturali del welfare state italiano, assistiamo anche in Italia all'introduzione di istituti di workfare, cioè politiche che vincolano i sussidi alla disponibilità a lavorare o a partecipare ad attività formative. Ma introdurre sanzioni senza un'adeguata "premieria", ponendo enfasi sulla responsabilità individuale, senza farsi carico in maniera strutturale delle responsabilità collettive, appare paradossale e pericoloso; infatti l'Italia non ha certo un sistema di welfare "troppo generoso" come potrebbero apparire quello danese e olandese, contraddistinti da alti livelli di de-mercificazione. Questo discorso appare ancora più rischioso in un momento in cui diversi osservatori (Kieselbach et al. 2006) hanno messo in evidenza come, a causa dei crescenti processi di individualizzazione e a seguito della crescente instabilità familiare sembra che stia iniziando a ridursi anche il tradizionale ruolo di sostegno giocato dalla famiglia (a questo proposito si è parlato di "secolarizzazione" della famiglia tradizionale). Va aggiunta, inoltre, la considerazione che in paesi come l'Italia, con un'alta percentuale di lavoro sommerso, lo stabilire questo tipo di sanzioni rischia di favorire l'intrappolamento dei giovani nel mondo del lavoro irregolare e, soprattutto, in alcune regioni d'Italia, di ampliare il ruolo di "protezione" giocato dalle organizzazioni criminali di stampo mafioso.

Quello che appare più urgente e prioritario per il contesto italiano è l'introduzione di misure di sostegno al reddito, di forme di reddito di base che permettano ai giovani di affrontare le emergenze di un sistema economico sempre più instabile (Standing 2008) e, soprattutto di fronteggiare tutta una serie di deficit strutturali del "modello italiano".

Per individuare possibili percorsi passiamo ora ad analizzare alcuni contributi provenienti dalla ricerca comparativa europea YUSEDER (cfr. 4.4.1) sull'esclusione sociale dei giovani e a focalizzare, in seguito, l'attenzione su alcuni aspetti delle politiche già intraprese in due importanti Stati europei come i Paesi Bassi (cfr. 4.4.2) e la Francia (cfr. 4.4.3).

#### 2.7.4. *L'attivazione dei giovani in Europa*

##### 2.7.4.1. ["YUSEDER". Esperienze e risposte istituzionali in Europa contro l'esclusione sociale dei giovani](#)

Il progetto di ricerca YUSEDER (*Youth Unemployment and Social Exclusion: Objective Dimensions, Subjective Experiences, and Innovative Institutional Responses in Six European Countries*) fa parte del 4° Programma Quadro dell'Unione Europea. L'obiettivo di tale ricerca è stato quello di indagare<sup>61</sup> sul tema dell'esclusione sociale dei giovani, con una particolare attenzione alla disoccupazione di lunga durata in quanto condizione di forte rischio di marginalità sociale (e quindi di particolare interesse per politiche attivanti). La ricerca si è svolta in sei paesi europei con politiche di welfare tradizionalmente molto differenti tra loro: tre paesi del Nord Europa (Svezia, Belgio e Germania) e tre del Sud Europa (Italia, Spagna e Grecia).

Molto spesso questo tipo di analisi impiegano un concetto di esclusione sociale ambiguo e poco definito. Invece la ricerca YUSEDER ha ripreso esplicitamente il concetto di esclusione sociale multidimensionale di Kronauer (1998), che ha invitato a considerare l'esclusione sociale come il risultato dell'intreccio di differenti dimensioni: esclusione dal mercato del lavoro, esclusione economica, esclusione istituzionale, isolamento sociale, esclusione culturale ed esclusione spaziale.

Per quanto riguarda l'Italia la ricerca fornisce diverse indicazioni interessanti; infatti ciò che è emerso è che il problema principale non è tanto rappresentato dall'ambivalente legame con la famiglia che, anzi in molte occasioni rappresenta un baluardo fondamentale contro l'esclusione sociale e contro il rischio di povertà; piuttosto il problema principale dell'Italia sembra esser rappre-

61. La ricerca è stata realizzata attraverso interviste a giovani disoccupati di lunga data (50 soggetti tra 20 e 25 anni per ciascuno dei sei paesi individuati per l'indagine) e a testimoni privilegiati.

sentato dal fatto che la mancanza di un sostegno istituzionale al reddito rende il sostegno familiare l'unico supporto per i giovani in difficoltà, trasformando così il legame familiare in dipendenza familiare<sup>62</sup> e rendendo l'origine sociale dei giovani una discriminante decisiva nella strutturazione delle opportunità di vita.

Più in generale, uno degli aspetti più interessanti delle conclusioni della ricerca europea YUSEDER è stato quello di individuare una serie di fattori che favoriscono il rischio di esclusione dei giovani e una serie di fattori che risultano essere, invece, protettivi contro tale rischio (Kieselbach et al. 2006).

Tra i principali fattori di esclusione emersi dal lavoro di ricerca abbiamo:

- la scarsa qualificazione che rende particolarmente difficile l'integrazione nel mercato del lavoro primario;
- la passività nei confronti del mercato del lavoro: cioè la scarsa motivazione alla ricerca di un lavoro o alla partecipazione ad attività formative, frutto spesso di precedenti percorsi stigmatizzanti e "frustranti";
- la precarietà delle condizioni economiche: per quanto riguarda i paesi mediterranei come l'Italia, i soggetti più esposti all'esclusione sociale sono coloro i quali non possono essere aiutati dalle proprie famiglie;
- la mancanza di un sostegno istituzionale, in particolare nei paesi del Sud Europa caratterizzati da deficit strutturali;
- la mancanza di supporto sociale (famiglia, amici);
- la mancanza di auto-stima.

Tra i fattori protettivi, spesso speculari ai primi, abbiamo:

- ricevere un supporto istituzionale;
- ricevere un sostegno economico;
- avere un sostegno sociale (amici o famiglia);
- avere alti livelli di istruzione, buone qualifiche e buoni percorsi professionali;
- svolgere attività socioculturali: i giovani a più basso rischio di esclusione sociale sono, infatti, anche più spesso attivi a livello sociale e occupati in attività di interesse personale, in associazioni e gruppi organizzati;
- avere buone capacità comunicative.

Da questo lungo elenco di fattori protettivi e fattori di rischio emerge, tra le altre cose, come l'inclusione sociale sia un fenomeno fortemente multidimensionale e che perciò l'integrazione forzata nel mercato del lavoro non appare sufficiente a garantire un'integrazione di lungo termine.

Per attivare e mobilitare i giovani, servono piuttosto sostegni istituzionali e reddituali incentrati sul rispetto delle specifiche situazioni biografiche e mirati a valorizzare le capacità dei giovani e la loro autostima.

Andiamo ora ad analizzare come, in due importanti Stati europei come i Paesi Bassi e la Francia, vengono implementati alcuni dei fattori di protezione dall'esclusione sociale appena delineati.

#### 2.7.4.2. Le politiche per l'attivazione nell'esperienza dei Paesi Bassi

Quando si parla di welfare state e in particolare di interventi per i giovani, particolarmente interessante appare il caso olandese. Si tratta, infatti, di un modello di welfare state noto per essere ibrido, in quanto a partire dal secondo dopoguerra ha unito elementi tipici del regime corporativo a molte caratteristiche del modello social-democratico. Inoltre dagli anni '90 in poi ha conosciuto forti modifiche in senso liberale (Van Oorschot 2006).

62. Il sempre più frequente perdurare della dipendenza familiare anche oltre i trent'anni fa sì che si rischi di intaccare il sistema di reciprocità intergenerazionale. Molto spesso, infatti, il sostegno familiare non riesce più a tradursi, con il tempo, in reciprocità differita positiva, ma si trasforma in una semplice reciprocità negativa per l'impossibilità dei giovani di bilanciare un così lungo periodo di sostegno ricevuto dai genitori.

Il welfare state olandese si presenta come altamente de-mercificante, grazie all'implementazione a partire dal secondo dopoguerra di una serie di misure di sostegno del reddito, di ampia copertura e assai generose (Van Kersbergen 1995). In particolare sono stati introdotti diversi programmi universalistici, anche se ristretti a determinate categorie, che non si basano sui contributi versati ma che si rifanno sulla tassazione generale:

- una pensione base assicurata a tutti i cittadini con più di 65 anni (869 euro per una persona single); per la sua ampiezza tale misura è stata da alcuni descritta come un primo passo verso una misura di reddito di cittadinanza per tutti (Vanderborght 2002);
- sussidi base per lo studio e prestiti per studenti concessi indipendentemente dal reddito (Barr 2001);
- sussidi famigliari<sup>63</sup>.

A questi interventi universalistici vanno aggiunti ulteriori sostegni scolastici e tutta una serie di sostegni al reddito finalizzati al raggiungimento dell'autonomia abitativa, come per esempio sussidi per gli affitti, sostegni al pagamento di mutui e una rete molto complessa e ampia di abitazioni sociali. Inoltre gran parte dei disoccupati riceve benefici di assistenza sociale e, in generale, coloro che non hanno i mezzi di sussistenza hanno diritto ad un reddito minimo (l'Algemeen Bjjstand Wet, istituito nel 1963).

Tutti questi interventi, nel loro complesso, si traducono in un forte ruolo istituzionale di sostegno al reddito. Se prendiamo solo in considerazione il reddito minimo, notiamo che si tratta di un intervento anche quantitativamente significativo, uno dei più generosi d'Europa (Busilacchi 2001): esso è infatti ancorato al salario minimo e più precisamente è pari ad un massimo di 769,87 euro per un single e di 1099,81 euro per una coppia (Vanderborght 2002). Per capire la significatività di tale intervento, basti pensare che il reddito minimo in Francia è di 405,62 euro per i singoli e di 608,43 per le coppie con o senza figli. Inoltre tale misura è riservata a coloro che hanno compiuto 18 anni e quindi riguarda anche un segmento importante dei giovani. Se prendiamo ancora una volta in esame la Francia, notiamo che tale analoga misura è riservata a coloro che hanno compiuto 25 anni; da essa sono perciò esclusi tutti coloro che secondo le statistiche ufficiali (cfr. nota 23) sono ritenuti giovani.

Considerato questo ampio quadro di misure di sostegno al reddito messo in atto dal welfare state olandese non stupisce affatto che, in un nessun altro Paese con uno stato sociale avanzato, il dibattito sul reddito di cittadinanza sia stato così ampio e vivace. Infatti nei Paesi Bassi sin dal 1975 il reddito di cittadinanza è stato discusso da partiti politici, sindacati e persino a livello governativo. Basti pensare che nel 1985 un rapporto di ricerca del governo, significativamente intitolato Garanzie per la sicurezza: prospettive per un nuovo sistema di sicurezza sociale, ha dichiarato esplicitamente che «la garanzia di un sussidio sociale minimo deve essere l'obiettivo più importante della sicurezza sociale» (WRR 1985).

Oggi il tema del reddito di cittadinanza è uscito dall'agenda politica dei Paesi Bassi, ma comunque alcuni autori (Vanderborght 2002) parlano della possibilità di un'introduzione strisciante, cioè dalla "porta di servizio", di un reddito di cittadinanza a causa proprio dell'esistenza di una serie di sostegni al reddito di tipo universalistici, come lo schema pensionistico base incondizionato e i contributi scolastici che non richiedono prova dei mezzi e anche per il fatto che nei Paesi Bassi gran parte dei disoccupati ha una copertura assistenziale.

Tutto questo dibattito va però inquadrato all'interno delle recenti grandi trasformazioni che sta conoscendo il welfare state olandese. Come in parte già evidenziato, infatti, lo stato sociale olandese ha subito diverse modifiche in senso liberale nel corso degli ultimi anni.

63. Il paese più generoso d'Europa per i trasferimenti famigliari è il Belgio, dove essi vengono concessi sempre senza prova dei mezzi (Gauthier 1996, Vanderborght 2002).

All'origine di tutto ciò vi è il fatto che ad inizio anni '80 la disoccupazione era salita in maniera significativa (10% nel 1983) tanto da essere ribattezzato, soprattutto dai suoi avversari, come "welfare state senza lavoro". Per fronteggiare questo problema, il leit-motiv della prima coalizione governativa "lib-lab" olandese del 1994 era work, work, work. I Paesi Bassi scelsero, così, di intraprendere una serie di riforme del welfare state rivolte ad aggirare la cosiddetta "trappola del welfare", vale a dire la dipendenza dai sussidi e attivare le responsabilità individuali dei singoli beneficiari. In breve tempo, l'importo per le politiche di attivazione (ALMP - *Active Labour Market Policies*) ha superato quello dei sussidi per la disoccupazione (Van Oorschot 2006), tanto da far diventare i Paesi Bassi uno dei laboratori europei delle politiche di attivazione.

A partire dal 1996, per esempio, il reddito minimo garantito, è diventato un unico dispositivo che ingloba anche il sussidio per i disoccupati, e soprattutto, che impone politiche per l'attivazione. E', cioè, fortemente aumentato il grado di obbligatorietà a sottoporsi a programmi di reinserimento, così come è divenuto più pressante anche l'obbligo dei beneficiari a reintegrarsi accettando l'offerta di lavoro in quel momento disponibile. Questo processo ha coinvolto anche categorie svantaggiate come le ragazze madri con figli di più di cinque anni, anch'esse sottoposte ai medesimi obblighi. Più dettagliatamente il *Job-seekers Employment Act* approvato nel 1998, prevede programmi per entrare nel mercato del lavoro rivolti a giovani e disoccupati di lunga data attraverso diversi percorsi (Spies e Van Berkel 2001), come lavori sussidiati presso datori di lavoro o organizzazioni locali, lavori non pagati o attività formative.

La varietà di tali percorsi mette bene in luce la varietà dei significati che possono assumere le politiche di attivazione. A questo proposito alcuni autori (Vanderborght 2002) hanno proposto di suddividere le politiche attivanti in quattro differenti categorie, le prime due rivolte alla domanda, le altre all'offerta:

- interventi volti a ridurre i costi del lavoro per i lavoratori non qualificati;
- creazione di lavori sostenuti da sussidi;
- istituzione di crediti d'imposta;
- creazione di programmi focalizzati all'istruzione e alla formazione e consulenze lavorative per le persone che ricevono i sussidi.

Se guardiamo al caso olandese i risultati in termini di statistiche occupazionali sono notevoli<sup>64</sup>: il tasso di disoccupazione complessiva è infatti sceso nel 2002 al 2,4% (ibidem). Per questo si è parlato di "miracolo olandese".

Una componente generalmente riconosciuta di questo "miracolo" è rappresentata dalla grande spinta al lavoro part-time che ha fatto sì che i Paesi Bassi abbiano oggi la più alta percentuale di lavoro part-time dei paesi OCSE (Van Oorschot 2006). Questo processo è avvenuto anche con l'estensione a questi lavoratori di tutti i diritti attribuiti ai lavoratori full-time: nel 1993 i lavoratori part-time hanno, infatti, ottenuto il diritto alle ferie pagate e ad un salario minimo legale proporzionale alle ore lavorate; mentre nel 1996 tale parità di trattamento è stata inserita nel codice civile e in quello del lavoro. Questi interventi hanno fortemente stimolato la redistribuzione del lavoro, permettendo così a molti cittadini di combinare lavoro retribuito e lavoro di cura (Vanderborght 2002).

Invece le politiche di attivazione olandese, troppo incentrate sull'entrata immediata nel mondo del lavoro, non hanno intaccato la povertà di lungo termine. Anzi come recentemente messo in luce da Van Oorschot (2006) negli ultimi anni nei Paesi Bassi sono aumentate le disuguaglianze di reddito, il numero di famiglie povere e la proporzione di lavoratori poveri e resta molto alta la quota di disoccupati di lunga data.

64. Cfr. nota 33.

Questo ha portato alcuni studiosi a sostenere che tali interventi “attivanti” hanno finito per focalizzarsi soprattutto su donne i cui mariti già lavoravano e, in generale, su chi ce l'avrebbe fatta lo stesso; hanno cioè facilitato chi aveva le possibilità migliori in un periodo di crescita di posti di lavoro. Si parla a questo proposito di “effetto scrematura” (Van Oorschot 2004). La reintegrazione dei gruppi sociali più svantaggiati, come i migranti o anche i parzialmente disabili, non è, invece, avvenuta. Anzi proprio a causa del sistema sanzionatorio che caratterizza il modello di welfare, il loro senso di isolamento sociale e di inutilità è aumentato e la loro autostima ulteriormente pregiudicata (Snell e De Boom 2008). Non a caso alcune categorie come quella dei malati cronici e dei disabili parziali incontrano maggiori difficoltà a rientrare nel mercato del lavoro.

Sempre nei Paesi Bassi appaiono invece più promettenti alcune politiche che mirano a garantire una sicurezza del reddito ancorandola a forme di condizionalità ma non necessariamente all'accettazione di qualsiasi lavoro a tutti i costi. Uno di questi interventi permette ai comuni olandesi di attuare progetti di inclusione attraverso lavoro non pagato; a questo proposito particolarmente interessante appare il caso di Rotterdam (Lind e Hornemann Møller 1999, Van Berkel e Hornemann Møller 2002), dove i progetti di attivazione sono su base volontaria sociale e non sono mirati esclusivamente all'inclusione lavorativa.

Il modello olandese appare dunque ben rappresentare la poliedricità del concetto di attivazione. Basti pensare anche al fatto che nel 1999 il governo olandese ha introdotto l'*Income Security Act for Artists* che, sotto certe condizioni, riconosce l'utilità sociale del lavoro di artista, garantendo per quattro anni il diritto a ricevere un reddito minimo, pur se inferiore ai livelli di assistenza sociale (Vanderborgh 2002).

Altri programmi specificatamente rivolti ad “attivare” i giovani si stanno sperimentando in Europa. Concludiamo proprio passando a focalizzare l'attenzione su uno di questi, vale a dire il programma CIVIS istituito in Francia nel 2005.

#### 2.7.4.3. Il caso francese. Il Programma CIVIS e la certificazione delle competenze

In Francia ben il 75% dei giovani tra i 16 e 25 anni dipende in qualche modo da aiuti pubblici. Il programma CIVIS (*Contrat d'insertion dans la vie sociale*) istituito nel 2005 appare come uno dei programmi più innovativi tra quelli che si occupano esplicitamente di giovani. Tale programma nasce nel 1998 come programma TRACE (*TRajet d'ACces à l'Emploi*) e si propone di perseguire l'inserimento sociale e professionale dei giovani in difficoltà attraverso l'ausilio della rete diffusa<sup>65</sup> su tutto il territorio nazionale (600 strutture) delle “Missioni Locali” (*Missions locales d'Insertion - ML*) e dei “Servizi di informazione ed orientamento professionale”, detti PAIO (*Permanences d'Accueil d'Information et d'Orientation*).

Il giovane firma un contratto di inserimento nella vita sociale con la struttura che lo segue (ML o PAIO), impegnandosi ad assumersi le proprie responsabilità e a seguire un programma. Tale programma, che prevede la predisposizione di un percorso individualizzato della durata di un anno (rinnovabile in determinate circostanze) e l'individuazione di un referente unico, mette al centro le caratteristiche individuali, le condizioni di vita e familiari dei soggetti, i loro percorsi formativi e lavorativi. Per fare ciò il programma mira a fornire risposte complesse e multidimensionali: opportunità di formazione, messa a disposizione di alloggi, soluzioni ai problemi di mobilità, informazione e aiuto per la ricerca di lavoro. Il programma CIVIS si propone, inoltre, di collegare il giovane con le diverse opportunità reperibili nel territorio attraverso la cooperazione di diversi attori locali e la mobilitazione di un'ampia gamma di strumenti e risorse.

65. La creazione di queste strutture è stata ispirata dalla pubblicazione del famoso rapporto Schwartz (1981) sull'inserimento professionale e sociale dei giovani.



Ai partecipanti al programma viene erogato anche un sostegno al reddito (*Allocation CIVIS*, inizialmente chiamato BAE, *Bourse d'Accès à l'Emploi*): una indennità che può arrivare a 300 euro al mese e che non può superare i 900 euro all'anno. L'introduzione di tale misura di sostegno al reddito ha sancito il riconoscimento che la mancanza di risorse monetarie può minare l'efficienza di alcuni percorsi di inclusione.

Più in generale, il programma CIVIS esprime il riconoscimento da parte delle istituzioni francesi dell'esistenza di una responsabilità collettiva nel supportare le capacità, l'autonomia<sup>66</sup> e l'acquisizione del senso di responsabilità dei giovani. Inoltre l'approccio multidimensionale che sottende il programma, il fatto cioè di non essere rivolto solo a combattere la disoccupazione ma l'esclusione in generale, sembra adatto ad ovviare ai limiti delle "tradizionali" politiche per l'attivazione che mirano ad un'inclusione attraverso qualsiasi lavoro, anche se degradante e stigmatizzante. Perché come ha sostenuto Schwartz nel suo famoso rapporto (1981): «per alcuni, anche se gli si trova un lavoro, niente è stato risolto».

Dall'aprile 2005 all'aprile 2009 il numero dei giovani che hanno partecipato al programma CIVIS è via via cresciuto sino ad arrivare a 733.260 unità<sup>67</sup>. Dei 465.456 che sono usciti dal programma il 37,9% ha trovato un lavoro a lunga durata (di almeno sei mesi). Una percentuale rilevante per questo tipo di interventi.

In generale si può sostenere che il programma CIVIS ha permesso di focalizzare l'attenzione sulla sicurezza temporale e sulla creazione di un ambiente composto da programmi istituzionali e risorse pubbliche<sup>68</sup> capace di tenere in considerazione e di valorizzare i diversi vincoli e risorse dei percorsi biografici di ciascun giovane (Farvaque e Salais 2002). Tutti fattori solitamente considerati inefficienti, secondo una prospettiva meramente economica, di "welfare to work", ma che appaiono imprescindibili per riconoscere e valorizzare le capacità dei giovani e il loro capitale umano, per aumentare ciò che il singolo soggetto può fare e può essere (i *doings* e i *beings* - Sen 2000).

Dal caso francese è opportuno evidenziare anche un altro importante intervento rivolto a valorizzare le capacità dei soggetti. Ci riferiamo al riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale (*Validations des acquis*<sup>69</sup>) che oltralpe conosce una lunga tradizione che risale al 1985 (Vaccaro e Richini 2006).

La possibilità di riconoscere formalmente gli apprendimenti conseguiti in diversi ambiti di esperienza del lavoratore, attraverso procedure di certificazione delle competenze rappresenta un importante strumento per incentivare i soggetti a strutturare percorsi formativi capaci di incentivare, ancora una volta, l'autonomia e il senso di responsabilità. Tale riconoscimento, tra le altre cose, permette anche di superare la logica del "tutto o nulla" dell'esame finale per il conseguimento del titolo, attraverso il riconoscimento di parti del processo formativo. In secondo luogo permette la valorizzazione delle competenze acquisite nel luogo di lavoro.

Il salto di qualità del sistema francese si è avuto con la legge del 2002 sulla "modernizzazione sociale" (L. 2002/73 del 17 gennaio) che consente a tutti coloro che hanno maturato un'esperienza di lavoro di almeno tre anni e che per almeno quattro anni abbiano svolto attività di tipo educativo, sociale, culturale, abbiano esercitato uno o più mandati come membri di un governo locale, o che abbiano avuto responsabilità continuative di tipo associativo, di rivolgersi a un giuri per ottenere una certificazione delle competenze acquisite. Inoltre, con questo provvedimento, i lavoratori pos-

66. La sensibilità delle istituzioni francesi nei confronti dell'autonomia dei giovani è stata manifestata anche dalla recente creazione (2001) di una Commissione nazionale per l'autonomia dei giovani.

67. I principali finanziatori del programma, che ha un budget di 351 milioni di Euro, sono Stato, Regioni, FSE.

68. Ormai è da più parti riconosciuto come il modello di *welfare state* francese, in termini di spesa sociale e di livelli di copertura, stia mostrando una dinamica in senso universalistico superiore a quella degli altri paesi europei continentali e inferiore soltanto ai paesi nord-europei (Palier 2005, Pace 2009).

69. Termine con cui si indicano l'insieme di conoscenze, abilità e 'saper essere' che un individuo ha maturato in un ambito professionale, sociale o formativo/educativo.

sono usufruire di appositi congedi e beneficiare di un accompagnamento, cioè di un aiuto, per costruire il proprio percorso di esperienze professionali e per preparare correttamente il proprio *dossier di acquis*. Quest'ultima misura appare particolarmente significativa<sup>70</sup> per i soggetti più esposti alla discontinuità professionale e più deboli dal punto di vista culturale.

Anche in Inghilterra esistono diverse forme di riconoscimento delle competenze acquisite in contesti informali e non formali, anche riferite a tempi relativamente lontani o acquisite nel tempo libero e nella vita familiare, con particolare attenzione per il riconoscimento di esperienze acquisite attraverso i percorsi lavorativi, per esempio il modello *Work Based Learning* della Middlesex University.

Il sistema educativo e formativo dovrebbe giocare un ruolo centrale per controbilanciare (invece di rinforzare) le disuguaglianze sociali attraverso un'adeguata individuazione dei bisogni formativi e una conseguente diversificazione dell'offerta formativa; e, perciò, anche attraverso il riconoscimento e la valorizzazione dei percorsi di apprendimento non formale, come sollecitato anche recentemente dalle parti sociali europee (Forleo e Rossi 2003).

Ne è un esempio il progetto YOUTHPASS, primo certificato europeo di qualificazione che riconosce le capacità acquisite attraverso l'educazione non formale. Attuato dalla Commissione Europea, è disponibile per tutte le persone che partecipano ad un progetto all'interno del programma "Gioventù in Azione", ma rappresenta un modello che può essere utilmente adattato anche ad altri contesti di riconoscimento e certificazione delle competenze. Il certificato è suddiviso in otto competenze chiave: comunicazione nella madre lingua, comunicazione in una lingua straniera, imparare ad imparare, competenze matematiche e competenze di base scientifiche e tecnologiche, competenza digitale, competenze interpersonali, interculturali e competenze sociali e civiche, espressione culturale e spirito di impresa.

Tutto questo mette le premesse per valorizzare i percorsi individuali di formazione sia formale che informale e quindi, potenzialmente, per stimolare lo sviluppo delle capacità individuali attraverso l'apprendimento continuo durante l'intero ciclo di vita (il cosiddetto *life long learning*). Non appare casuale che i maggiori contributi in merito al riconoscimento e alla certificazione di competenze, acquisite in spazi non formali e informali, vengano proprio da Paesi come la Francia (Aubret 1999) in cui sono state adottate misure di reddito minimo che "liberano" spazi di riflessione e pianificazione del proprio futuro per i soggetti in difficoltà rispetto al mondo del lavoro e che si trovano, quindi, nella condizione di ripensare le proprie competenze. Appare evidente che un sussidio non condizionale permette di dare priorità, all'interno di tali riflessioni, ad un progetto di vita complessivo rispetto a esigenze economiche contingenti. Tale prospettiva, più a lungo termine, contribuisce anche ad una scelta più consapevole e motivata dei propri percorsi formativi.

Mettere al centro il tema della qualificazione formale e informale è particolarmente urgente per un Paese come l'Italia che, per esempio, per quanto riguarda la formazione continua spende un quinto di ciò che spende la Francia (0,30% del monte salari dei dipendenti delle imprese private contro l'1,6% della Francia, Vaccaro e Richini 2006), Paese in cui è riconosciuto esplicitamente il diritto individuale alla formazione. D'altronde è stato da più parti riconosciuto il ruolo significativo che può giocare la formazione professionale nel contribuire a prevenire l'intrappolamento dei soggetti nella marginalità o nella dipendenza dal welfare. Per esempio Esping-Andersen et al. (1994) hanno evidenziato come in Danimarca alcuni programmi di formazione professionale hanno aumentato le probabilità di uscita dalla disoccupazione del 30%; e addirittura del 50% quando ad essa si aggiunge una preparazione anche teorica.

70. Non mancano comunque difficoltà nell'implementazione di questo strumento: alcuni hanno messo in luce una scarsa conoscenza del dispositivo da parte dei potenziali utilizzatori, altri il fatto che sia molto impegnativo in termini di tempi e costi, altri che si tratta di uno strumento ancora troppo complesso, soprattutto per coloro che hanno livelli di istruzione più bassi (Vaccaro e Richini 2006).



### 2.7.5. *Alcune considerazioni sulle misure di reddito di base per i giovani*

Oggi assistiamo ad una struttura di rischi che vede i giovani tra coloro che più degli altri sono in balia dei rischi di povertà, basso reddito, disoccupazione e, a volte, intrappolamento nell'esclusione. Come sottolineato da Van Parijs e Vanderborght (2006), parlare di capacità e responsabilità dei giovani, in mancanza dei mezzi materiali necessari per esercitarle, significa utilizzare parole vuote<sup>71</sup>. Per questo diversi autori (Casassas 2007, Standing 2008) hanno sottolineato come occorra innanzitutto garantire maggiore indipendenza materiale e dunque potere contrattuale a chi non ne ha. In questo senso, uno dei modi che appaiono più efficaci, particolarmente in questa fase di grande precarietà lavorativa e reddituale dei giovani (e non solo), è quello di adottare misure di reddito di base, legate ad un concetto di attivazione più ampio e non ristretto all'accettazione immediata di qualsiasi lavoro.

'Tradizionalmente' alcuni paesi europei hanno adottato politiche che puntano a supportare l'autonomia dei giovani (es. Paesi Bassi e Francia) mentre in altri paesi (del Sud d'Europa come l'Italia) la transizione all'età adulta non è considerata una responsabilità collettiva ma una questione prevalentemente familiare e quindi fortemente dipendente dalle capacità delle famiglie d'origine.

Negli ultimi anni, invece, gran parte dei paesi europei sembra convergere nell'adozione di politiche sanzionatorie di workfare che focalizzano l'attenzione sulle responsabilità dei giovani e sulla loro attivazione "forzosa". Quindi anche in paesi come l'Italia si stanno introducendo politiche che vincolano i (pochi) sussidi alla disponibilità a lavorare o a partecipare ad attività formative: cioè sanzioni, senza un'adeguata premialità.

Come ha mostrato il caso olandese (cfr. 2.7.4.2), tali politiche, però, non sembrano in grado di supportare proprio i più svantaggiati che anzi molto spesso hanno visto peggiorare le proprie condizioni e le proprie possibilità.

Inoltre le politiche per l'attivazione, troppo spesso esclusivamente limitate all'integrazione lavorativa, presuppongono un concetto di attività troppo ristretto. Come è stato più volte sottolineato (Van Parijs e Vanderborght 2006, Vanderborght 2002, Young 2000), occorre rimettere al centro una politica capace di reintrodurre una piena cittadinanza anche nei meccanismi di integrazione nel mercato del lavoro e di prendere atto che la nozione di attività non può essere ridotta al lavoro pagato in senso stretto, perché vi sono attività non pagate come il lavoro di cura, la formazione o il lavoro volontario che contribuiscono ad ampliare la ricchezza comune e la partecipazione attiva nella società (cosa che, peraltro, non fanno invece molti lavori pagati). Attività culturali o di volontariato per esempio contribuiscono a sostenere una cittadinanza attiva, a esprimere la propria energia creativa, a facilitare il dialogo interculturale e intergenerazionale, ad acquisire competenze extraformali e valori come dialogo e solidarietà. Capacità che, inoltre, potrebbero essere molto utili anche per l'inserimento dei giovani nel mondo lavorativo.

Per supportare questa interpretazione delle politiche di attivazione dei soggetti, una delle possibili soluzioni è l'introduzione di un'assicurazione sulla partecipazione, capace di incoraggiare l'accesso ad attività che permettano di essere utili agli altri e di mettere in atto le proprie capacità, uniche vie per ottenere un reale riconoscimento. E dare vita, così, veramente ad uno stato sociale attivo (Vanderborght 2002). Un'assicurazione sul modello di quella per la disoccupazione ma che non copra solo le situazioni di perdita di un lavoro remunerato ma tutte le forme di partecipazione sociale, anche non remunerate, purché socialmente utili. Con questa espressione si possono intendere, in una versione radicale, le attività formative, le attività familiari e le attività direttamente utili per la collettività. In una versione ristretta di "utilità sociale", solo quelle comprese nella terza opzione (Van Parijs e Vanderborght 2006).

71. In questi casi è sempre utile ricordare l'art. 3 della Costituzione Italiana che assegna alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini.

Una proposta analoga è stata formulata anche da Atkinson che ha parlato di “reddito di partecipazione” (ibidem), intendendolo in un’accezione più ampia (che coinvolgerebbe cioè un maggior numero di persone) ma meno “generosa” ed incisiva.

Queste proposte appaiono come possibili vie per supportare un concetto di attivazione che, allo stesso modo del programma CIVIS attuato in Francia, sia incentrato sulla valorizzazione delle specifiche situazioni e capacità personali e biografiche e che sia rivolto a supportare l’*empowerment* dei giovani (ibidem).

Lo scopo di una politica di attivazione intesa in questo senso è quello di trasformare la “flessibilità subita”, in “flessibilità agita”, non più fonte di insicurezza e crisi, ma creatrice di spazi di libertà (Regione Lazio 2006); una flessibilità che permetta cioè di favorire l’autonomia dei percorsi sociali, occupazionali e formativi (anche grazie a politiche simili a quelle francesi o dell’Unione Europea di riconoscimento e valorizzazione delle competenze, cfr. 2.7.4.3) e che, così facendo, renda il posto fisso una costrizione invece di essere come oggi, l’unica possibile soluzione per evitare la precarietà lavorativa.

Una flessibilità agita che, una volta superata la schiavitù del salario immediato e la paura di rimanere invischiati ai margini del mercato del lavoro o in mansioni lontane da capacità e vocazione, permetta da un lato di valorizzare le diverse forme di partecipazione sociale (volontariato, percorsi formativi informali, lavoro di cura) e dall’altro di soddisfare la necessaria flessibilità, e il continuo apprendimento, che il capitalismo cognitivo richiede (Lerner 2000).

Così facendo sarebbe, dunque, possibile restituire ai giovani il tempo e la possibilità di rischiare e di partecipare attivamente nella società, “riattivando”, così, una generazione che appare oggi sempre più bloccata, in “eterna” transizione verso la condizione di adulto. Una generazione che non riesce a dare il giusto contributo in termini di capacità, potenzialità e innovazione; come invece sarebbe sempre più necessario per la prosperità socio-economica dell’intero continente, come è stato più volte evidenziato anche dalla Commissione Europea (Commissione Europea 2007).

Una maggior sicurezza economica, infatti, permetterebbe di intaccare quella che Lerner (2000) ha chiamato la mentalità da bunker, frutto della reazione alla paura e all’insicurezza generata dalla precarietà lavorativa. Avere una maggior sicurezza del reddito consentirebbe di esercitare il “diritto a prendere rischi”, senza avere la paura di rinunciare ad un salario (Tons 2000) o di perdere tutti i mezzi di sussistenza in caso di fallimento. Protetti dal welfare state, si può osare di più. E questo vale ancora di più per un Paese come l’Italia, demograficamente (e non solo) sempre più “vecchio”.