UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Investiamo nel tuo futuro

pon SPAO
SISTEMI DI POLITICHE ATTIVE PER L'OCCUPAZIONE

ANPAL
Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro

# Il Reddito minimo nella Politica sociale dell'UE e in alcuni Paesi europei

Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali

Luglio 2019

ANPAL Servizi

## Indice

**Premessa** ..... 3

**1. La situazione in Europa dei fenomeni connessi alla povertà** ..... 7

**2. L'intervento dell'Unione europea in materia di reddito minimo** ..... 12

**3. Alcuni punti di attenzione dell'attuale dibattito** ..... 17

**3.1. La condizionalità** ..... **17**

**3.2. Il salario minimo** ..... **20**

**SCHEDE PAESE** ..... 25

**4. FRANCIA** ..... 25

**4.1. Il sistema francese dei minimi sociali** ..... **25**

**4.2. Il funzionamento di alcuni dispositivi di welfare** ..... **28**

**4.2.1. Il Revenue de solidarité active** ..... 28

**4.2.2. L'incentivazione al lavoro: il Prime d'activité** ..... 34

**4.2.3. L'Allocation de solidarité spécifique** ..... 36

**4.3. La valutazione dei minimi sociali** ..... **37**

**4.4. La Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté 2018-2022** ..... **43**

**5. GERMANIA** ..... 47

**5.1. I dispositivi di reddito minimo** ..... **47**

**5.2. Le misure principali** ..... **50**

**5.2.1. Il calcolo dei benefici** ..... 50

**5.2.2. L'assistenza sociale per le persone non abili al lavoro (Sozialhilfe)** ..... 53

**5.2.3. Il sussidio per le persone abili al lavoro (Arbeitslosengeld II)** ..... 54

**5.3. La valutazione** ..... **58**

**5.4. Elementi dell'attuale dibattito e sviluppi recenti** ..... **62**

**Premessa**

Come strumenti di lotta alla povertà e di inclusione sociale gli **schemi nazionali di reddito minimo** sono **misure di sostegno al reddito a persone in età lavorativa**, che offrono una protezione di ultima istanza a coloro che non hanno accesso a prestazioni sociali di tipo assicurativo, in quanto hanno esaurito o non hanno maturato il diritto a fruirne. Sebbene concettualmente distinti dalle prestazioni sociali rivolte ai disoccupati, dalla crisi internazionale economica e finanziaria del 2008 essi sono stati adattati al fine di contenere la riduzione del tenore di vita conseguente alla perdita del lavoro. Infatti, i livelli di disoccupazione elevati e la tendenza in molti Paesi europei alla riduzione della durata, della copertura (es. restrizioni nei requisiti di accesso ai benefici) e dell'importo dei sussidi di disoccupazione, hanno posto una crescente pressione sugli schemi di reddito minimo, che riguardano ora in misura rilevante, anche per effetto di mutamenti nel mercato del lavoro, persone in grado di lavorare, disoccupati e lavoratori a basso salario o a bassa intensità di lavoro.

Il presente documento è dedicato al tema del reddito minimo nell'ambito della politica sociale europea e dei dispositivi adottati da alcuni Paesi, con approfondimenti in Francia e Germania. L'interesse per questa tematica è motivato principalmente da esigenze di confronto con la riforma del Reddito di cittadinanza, recentemente avviata nel nostro Paese, che ha sostanzialmente aumentato l'investimento di risorse – finanziarie e professionali - nella lotta alla disoccupazione e alla povertà, con la volontà, inoltre, di rendere più stringente il legame tra politiche passive e attive del lavoro.

Il presente lavoro si articola in cinque capitoli: i primi tre riguardano, rispettivamente, una descrizione della povertà e delle ineguaglianze, attraverso uno sguardo alle statistiche aggregate a livello europeo; la proposta di un approccio comune al reddito minimo condiviso tra gli Stati membri; un approfondimento su alcuni punti critici dell'attuale dibattito in corso in Europa, ovvero la condizionalità dei programmi di workfare, e il tema del salario minimo come strumento di contrasto alla povertà lavorativa. I capitoli successivi sono dedicati ai sistemi nazionali di reddito minimo della Francia e della Germania.

Il dibattito attuale sull'introduzione di un reddito minimo a livello europeo si iscrive in una situazione di persistente crisi sociale che, dopo la crisi finanziaria del 2008 e nonostante una certa ripresa economica, genera un fenomeno massiccio di esclusione. Ciò anche a causa di significativi effetti di redistribuzione del reddito e, pertanto, di aumento delle disuguaglianze, che stanno minando la coesione sociale.

Dai dati Eurostat il **22,4% della popolazione dell'UE**, pari a 112,8 milioni di persone, è **a rischio di povertà e di esclusione sociale.** L'obiettivo fissato dalla Strategia Europa 2020 di riduzione del 25% del fenomeno entro il 2020, ovvero di circa 20 milioni di persone, rimane ad oggi ampiamente disatteso.

A fronte dell'inefficacia del metodo aperto di coordinamento con cui vengono gestiti i temi della sicurezza sociale, materia a competenza concorrente, la proposta di un **intervento normativo comunitario** vincolante per gli Stati membri sul reddito minimo è all'ordine del giorno dell'agenda europea. Si tratta di una questione sensibile e controversa, eminentemente politica, sebbene il dibattito si sia prevalentemente focalizzato sull'esistenza o meno di una base giuridica per una normativa europea su tale materia.

Tra i principali sostenitori del ricorso a un atto legislativo europeo sono il Governo federale tedesco e la Rete europea EMIN. Il primo ha preannunciato l'impegno a portare avanti l'iniziativa di un framework comune, vincolante per gli Stati membri, in materia di reddito minimo (e di salario minimo) nella seconda metà del 2020, in occasione della Presidenza tedesca dell'UE, mentre la

seconda, finanziata dalla Commissione UE, ha sviluppato analisi e proposte in merito a standard comuni per la definizione di schemi nazionali di reddito minimo dignitosi, ovvero adeguati, accessibili e abilitanti, e a una metodologia di calcolo di un livello dignitoso di reddito minimo (*reference budget*).

Nel dibattito recente, due aspetti sono in particolare evidenza: la condizionalità degli schemi di *workfare* e il salario minimo. Tutti i sistemi nazionali hanno in comune un rafforzamento del vincolo di **condizionalità**, prevedendo una controprestazione alla concessione del sussidio, in forme differenziate, con un mix tra elementi *demanding* (es. accettazione di lavoro non retribuito o poco pagato; lavori poco qualificati; sanzioni) e *enabling* (es. offerta di servizi di supporto). Sul tema della condizionalità ha fatto discutere una sperimentazione innovativa che ha riscosso molta attenzione a livello internazionale, di **reddito minimo incondizionato** promossa dal governo di centro-destra finlandese, finalizzata a verificare se una prestazione incondizionata possa promuovere una partecipazione più attiva e fornire un incentivo al lavoro più forte rispetto al sistema di workfare condizionato, e se possa portare ad una riforma generale della sicurezza sociale su tale base e con meno burocrazia. La valutazione (ancora parziale) del progetto finlandese, che si è concluso nel dicembre 2018, non ha dato ancora risposte definitive: rispetto al beneficio condizionato non sono stati riscontrati risultati in termini di incremento dell'offerta di lavoro, mentre risultati comparabilmente più positivi rispetto al gruppo di controllo hanno riguardato il livello di soddisfazione e di benessere dei percettori di reddito minimo e la minore burocrazia. Al fine di conoscere i risultati definitivi della sperimentazione occorrerà attendere la fine del 2019, mentre si prospettano nuovi progetti sperimentali volti a valutare schemi di welfare basati su ipotesi alternative, che vadano incontro alle esigenze di una società in profondo mutamento.

Il secondo tema che chiama in causa la definizione di un framework europeo è la determinazione di **salari minimi** nazionali: questi sono intesi da un lato come misura di contrasto al fenomeno in crescita della povertà lavorativa (*in-work poverty*), che riguarda molti beneficiari di reddito minimo, e dall'altro, sul piano internazionale, di lotta al dumping salariale messo in atto dai Paesi con minori tutele nei confronti dei Paesi più avanzati, anche all'interno della UE. Esistono posizioni differenti a questo proposito, tra chi considera il salario minimo una misura alternativa al reddito minimo e chi invece ritiene che essi siano strumenti differenti per prevenire e contrastare le disuguaglianze sociali e del mercato del lavoro. Il salario minimo rappresenta inoltre un riferimento comune in molti dispositivi sociali, volti a sostenere il reddito delle persone con poche risorse senza tuttavia disincentivare il ritorno al lavoro per coloro che sono in grado di lavorare. Come per il reddito minimo anche per il salario minimo la questione del livello è molto importante: si tratta di trovare, nel primo caso, un punto di equilibrio tra un reddito dignitoso e l'incentivazione al lavoro e, nel secondo caso, tra capacità di auto-sostentamento attraverso il lavoro e comportamenti di impresa, assumendo un trade-off tra costo del lavoro e occupazione e considerando il possibile impatto del salario minimo sulla contrattazione collettiva.

La proposta di un approccio comune al salario minimo è sostenuta dal governo tedesco, al pari di quella sul reddito minimo europeo, ed è possibile che entrambe verranno presentate durante il semestre di Presidenza UE nel 2020, per un rilancio della politica europea per la coesione sociale.

I Paesi presi in considerazione in questo documento per gli approfondimenti – **Francia e Germania** - sono tra quelli europei dotati di sistemi di welfare più antichi, basati su diritti individuali garantiti dalla Costituzione, di dispositivi di reddito minimo a carattere universalistico, finanziati dal bilancio dello Stato, con regole stabilite dal legislatore nazionale e gestiti localmente, e di sistemi di politiche attive forti e consolidati.

Entrambi i sistemi sono stati oggetto in anni recenti di **importanti riforme** – tuttora in corso - sia sul lato delle politiche passive che delle politiche attive del lavoro, per adeguare le prestazioni della protezione sociale e i servizi per il lavoro ai mutamenti in corso nella società.

In entrambi i Paesi, in forme diverse, le sfide principali riguardano la **semplificazione dei dispositivi**, al fine non solo di razionalizzare la spesa ma anche di rendere massima la copertura sociale di sistemi universalistici e di ridurre il tasso di *non-take-up* da parte dei potenziali beneficiari; e l'**incentivazione al lavoro**, rendendo il lavoro più attraente, anche se scarsamente remunerato, e di contrastare la situazione di permanenza prolungata nel sistema dei sussidi (trappola dell'inattività).

In **Francia** il sistema è articolato in una serie di schemi per lo più categoriali differenziati per target, talvolta in sovrapposizione, di cui il **Revenu de solidarité active (RSA)**, rappresenta quello più generale. In base ai dati 2017 il RSA riguarda oltre 1,88 milioni di nuclei familiari, con un costo annuo superiore a €11 miliardi.

La riforma del 2015 ha istituito inoltre il **Prime d'activité (PA)**, una prestazione sociale finalizzata a integrare i bassi redditi di lavoratori dipendenti a tempo pieno o parziale, o autonomi, i cui redditi non superano un certo massimale, scorporando dal RSA le prestazioni di integrazione al reddito per i lavoratori poveri e estendendone l'accesso a una più ampia platea, per aumentarne il reddito disponibile, con finalità di incentivazione.

Un altro dispositivo di reddito minimo in favore dei disoccupati è l'**Allocation de solidarité spécifique (ASS)** che può essere concessa in alternativa al RSA a chi ha esaurito i diritti all'indennità di disoccupazione contributiva, se le risorse del richiedente non superano un certo massimale.

A settembre 2018 la presidenza francese ha lanciato la nuova Strategia nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà, nell'ambito della quale è prevista una riforma del sistema dei minimi sociali nella direzione della semplificazione e dell'equità, con la creazione entro il 2020 di un nuovo **Revenu Universel d'Activité**, che dovrà accorpare in un unico dispositivo alcune delle prestazioni attualmente esistenti[1].

Il **Germania**, dopo la riforma Hartz IV del 2005, il sistema di supporto al reddito si struttura in cinque schemi categoriali: i due principali riguardano, rispettivamente, le **persone abili al lavoro**, occupate o non occupate, percettori dell'**Arbeitslosengeld II** e **coloro che non sono in grado di lavorare,** percettori dell'assistenza sociale **(Sozialhilfe)**. Il sistema di assistenza economica prodotto dalla riforma Hartz IV ha creato uno stretto intreccio tra politiche del lavoro e politiche sociali, introducendo, inoltre, la compresenza di personale dei servizi municipali per l'assistenza sociale e dei referenti dell'Agenzia Federale per il Lavoro (Bundesagentur für Arbeit) all'interno dei nuovi Jobcentre, secondo un modello di sportello unico.

In base ai dati della Bundesagentur für Arbeit il dispositivo dell'ALG II copre 4,37 milioni di percettori (6,3 milioni considerando anche le persone a carico appartenenti al nucleo familiare), mentre la spesa per la politica passiva ammonta a €8,12 miliardi.

Le ultime novità in materia di inclusione sociale in Germania riguardano interventi di politica attiva e proposte di riforma del sistema dei sussidi volte a differenziare le categorie di percettori, in controtendenza rispetto a quanto avvenuto con la riforma Hartz che aveva creato un dispositivo unico per gli abili al lavoro.

[1] A seguito della presentazione del Piano di lotta contro la povertà le informazioni presentate nel testo, valide al momento, sono suscettibili di modifiche.

Al netto delle differenze tra sistemi, i due Paesi considerati presentano performance economiche e indicatori sociali del rischio di povertà e di redistribuzione del reddito migliori della media comunitaria, così come volumi di spesa per la protezione e per l'inclusione sociale mediamente più elevati. Tuttavia, le valutazioni concordano nel rilevare per i dispositivi di reddito minimo di entrambi i Paesi un limitato impatto dei trasferimenti sociali sulla povertà, in ragione della **non adeguatezza** dei livelli di reddito minimo, significativamente al di sotto della soglia di povertà, e dunque insufficienti a consentire la fuoriuscita dalla condizione di necessità; di **elevati tassi di non-take-up** rispetto al potenziale degli aventi diritto a dispositivi a carattere universalistico; di **tassi marginali effettivi di imposta** per coloro che percepiscono un reddito da lavoro troppo elevati per incentivare il ritorno al lavoro o un aumento delle ore lavorate.

Il presente documento ha finalità di informazione e non ha pretesa di esaustività, viste anche le tecnicalità sottese all'argomento e l'ampia letteratura disponibile. Dal punto di vista della metodologia adottata il report è frutto di un'analisi prevalentemente *desk*.

La scelta dei due Paesi è dettata principalmente dalla caratteristica dei due sistemi nazionali che, pur nella diversità, hanno adottato entrambi, nel corso del tempo, un approccio integrato tra la politica passiva e le politiche attive del lavoro.

## 1. La situazione in Europa dei fenomeni connessi alla povertà

Secondo gli ultimi dati Eurostat EU-SILC[2] disponibili, relativi al 2017, il 22,4% della popolazione dell'UE, pari a 112,8 milioni di persone, è a rischio di povertà e di esclusione sociale.

Dopo il picco del 2012, in cui la percentuale di queste persone ha raggiunto quasi il 25% della popolazione europea, si registra una tendenza a una lieve flessione, tuttavia inadeguata ai fini del raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla Strategia Europa 2020 di riduzione del fenomeno del 25%, ovvero di circa 20 milioni di persone, entro il 2020. Rispetto al 2016, il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale nel 2017 è diminuito di 5,1 milioni, equivalente a una diminuzione di 1,1 punti percentuali della quota della popolazione totale.

In base alle definizioni di Eurostat l'indicatore che rileva la popolazione a rischio di povertà e di esclusione sociale *(People at risk of poverty and social exclusion, AROPE)* comprende le persone che si trovano in almeno una delle seguenti situazioni, in percentuale del totale della popolazione:

- sono a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (povertà monetaria) *(People at risk of poverty*, *AROP*);
- versano in una situazione di privazione materiale grave *(Severe material deprivation)*;
- vivono in un nucleo familiare a intensità di lavoro molto bassa *(People living in households with very low work intensity)*.

L'analisi disaggregata per situazioni di rischio nell'UE-28 per il 2017 mostra 53,5 milioni di persone con problemi di povertà; 13,8 milioni con privazioni materiali gravi; 11,9 milioni di persone tra 0 e 59 anni che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa. Inoltre, 33,6 milioni di persone, pari a circa un terzo (29,8%) del totale delle persone a rischio di povertà e di esclusione hanno dovuto affrontare una combinazione di due o anche tutti e tre questi rischi. Le persone vengono contate una sola volta anche se sono influenzate da più di uno di questi fenomeni.

Considerando ciascuno dei tre elementi che contribuiscono al rischio di povertà e di esclusione sociale, nel 2017 il 16,9% della popolazione nell'UE-28 è risultato a rischio di povertà **dopo i trasferimenti sociali (povertà di reddito)**, ovvero il loro reddito disponibile equivalente era al di sotto della soglia nazionale di povertà, fissata per ciascun Paese al 60% del reddito disponibile mediano dopo i trasferimenti sociali[3]. Il confronto con il tasso di rischio di povertà prima dei

---

[2] Le statistiche EUROSTAT sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC) sono la fonte di riferimento per le statistiche comparative sulla distribuzione del reddito e l'inclusione sociale nell'UE, utilizzate per il monitoraggio delle policies nell'ambito del "Metodo aperto di coordinamento". EU-SILC copre tutti gli Stati membri, oltre a Norvegia, Islanda, Svizzera, Macedonia del Nord, Serbia e Turchia. Fornisce dati annuali riguardanti variabili relative a reddito personale e familiare, povertà, esclusione sociale e altre condizioni di vita (condizioni abitative, lavoro, istruzione e salute) di tipo trasversale in un determinato periodo di tempo, e di tipo longitudinale, con osservazioni periodiche su un periodo di quattro anni. La popolazione di riferimento è costituita dalle famiglie private e i loro membri residenti nel territorio dei paesi al momento della raccolta dei dati.
Eurostat, EU-SILC https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database
Cfr. inoltre il seguente *link* alla pubblicazione on line di commento ai dati del Gennaio 2019:
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Number_of_people_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion

[3] Il tasso di rischio di povertà è una misura relativa della povertà e la soglia di povertà varia notevolmente tra gli Stati membri dell'UE. Con riferimento ai soli Paesi dell'UE, ad esempio la soglia di povertà per le persone singole nel 2017 varia dai 1.645€/anno della Romania ai 21.645€/anno del Lussemburgo, mentre la soglia per i nuclei familiari oscilla tra i 3.073€/anno della Romania e i 45.455€/anno del Lussemburgo. Per l'Italia questi valori sono rispettivamente 9.925€/anno e 20.843€/anno.

trasferimenti sociali mostra **l'effetto redistributivo dei trasferimenti:** nel 2017 i trasferimenti sociali (escluse le pensioni) hanno ridotto il tasso di povertà monetaria di circa 8,1 punti percentuali (da 25% al 16,9%) (era 9,6 punti nel 2010), con una diminuzione sull'anno precedente dello 0,5 come valore medio per UE-28. Nell'UE 28 l'impatto dei trasferimenti sociali nel ridurre la povertà si è ridotto dal 36,8 nel 2010 al 32,4 del 2017.

Nel 2017 la **deprivazione materiale grave** ha riguardato il **6,6% della popolazione nell'UE-28**[4], con variazioni significative tra i diversi Stati membri, da meno del 2,0% in Lussemburgo e Svezia a più di un quinto in Grecia (21,1%) a circa un terzo in Bulgaria (30,0%). Tra il 2016 e il 2017 il tasso di deprivazione materiale grave nell'UE-28 è diminuito di 0,9 punti percentuali. Uno degli indicatori di deprivazione materiale misura la capacità di una famiglia di coprire attraverso risorse proprie una spesa imprevista pari a un dodicesimo della soglia nazionale di povertà. Nel 2017 il 33,8% della popolazione nell'UE-28 non poteva permettersi spese finanziarie inaspettate, con una diminuzione di 2,6 punti percentuali rispetto al 2016.

Anche la componente delle persone che vivono in **famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa**[5] è risultata in diminuzione di circa un punto percentuale nel 2017 rispetto all'anno precedente, con riscontri positivi in 24 Stati membri. Poco meno di un decimo (9,5%) della popolazione dell'UE-28 di età compresa tra 0 e 59 anni viveva in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa nel 2017, pari a un punto percentuale in meno rispetto al 2016.

Nel complesso, sebbene la disuguaglianza di reddito nel 2017 abbia iniziato a invertire la tendenza, per effetto di un più rapido aumento del reddito per le famiglie a basso reddito, ciò non ha compensato gli aumenti significativi degli ultimi anni. Il rapporto S80/S20 è un indicatore della **disuguaglianza nella distribuzione del reddito**, che esprime il rapporto tra il reddito del quintile di popolazione più ricco rispetto al 20% più povero: per il 2017 il rapporto mostra che il reddito disponibile delle persone più ricche è stato 5,1 volte più elevato del reddito dei più poveri (era il 4,9 nel 2010).

Di seguito la tabella che riporta i principali indicatori di povertà:

**Tab. 1.1. – Principali indicatori di povertà e esclusione sociale UE-28**

| | 2010* | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|
| **People at risk of poverty and social exclusion, AROPE** | 23,8%<br>117,9 mln | 23,5%<br>118,1 mln | 22,4%<br>112,9 mln |
| **People at risk of poverty, AROP (monetary poverty)** | 16,5%<br>82,0 mln | 17,3%<br>86,9 mln | 16,9%<br>85,3 mln |

[4] Il tasso di deprivazione materiale grave rappresenta la percentuale di persone che non possono permettersi almeno quattro dei nove elementi seguenti: avere arretrati su pagamenti di mutui o canoni di affitto, utenze, rate di acquisto a rate o altri pagamenti di prestiti; potersi permettere una vacanza annuale di una settimana lontano da casa; essere in grado di permettersi un pasto con carne, pollo, pesce (o equivalente vegetariano) ogni secondo giorno; essere in grado di affrontare spese finanziarie inaspettate; essere in grado di acquistare un telefono (incluso il telefono cellulare); essere in grado di comprare una televisione a colori; essere in grado di comprare una lavatrice; essere in grado di comprare una macchina; essere in grado di permettersi il riscaldamento della casa.

[5] L'intensità del lavoro si riferisce al rapporto tra il numero di mesi che i membri della famiglia in età lavorativa (18-59 anni, esclusi gli studenti di 18-24 anni) ha lavorato durante l'anno di riferimento e il numero totale di mesi che gli stessi membri della famiglia potrebbero teoricamente lavorare. Le persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa sono definite come le persone di età compresa tra 0 e 59 anni che vivono in famiglie in cui gli adulti hanno lavorato il 20% o meno del loro potenziale totale durante i precedenti 12 mesi.

| | 2010* | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|
| **Severe material deprivation** | 8,4%<br>41,7 mln | 7,5%<br>37,8 mln | 6,6%<br>33,1 mln |
| **People living in households with very low work intensity (0-59)** | 8,2% | 10,5% | 9,5% |
| **In-work poverty (18-64)** | 8,3% | 9,6% | 9,4% |
| **At-risk-of-poverty before social transfers (excl. pensions) (% of total population)** | 26,1 | 26,1 | 25,9 |
| **At-risk-of-poverty before social transfers (excl. pensions) - People at risk of poverty, AROP (% points)** | 9,6 | 8,6 | 8,1 |
| **Impact of social transfers on poverty reduction** | 36,8 | 33,2 | 32,4 |
| **Long term unemployment rate** | 3,9 | 4,0 | 3,3 |
| **S80/S20 income quintile share ratio** | 4,9 | 5,2 | 5,1 |

*Primo anno disponibile della serie degli indicatori su povertà ed esclusione sociale

Fonte: Eurostat EU-SILC https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions

Dall'analisi per target emerge che dall'inizio della crisi economica che è seguita alla crisi finanziaria del 2008, e nonostante la ripresa economica osservata negli ultimi anni, il tasso di povertà resta elevato nell'aggregato, mentre per alcune categorie ha continuato ad aumentare: in particolare per i **disoccupati di lunga durata** (passati dal 2,8% nel 2009, anno di riferimento che coincide con l'adozione della strategia Europa 2020, al 3,3 % nel 2017, pari rispettivamente al 31,8% e al 45,1% del totale dei disoccupati) e per chi versa in una **situazione di povertà lavorativa** (il numero di lavoratori poveri è passato dall'8,3 % nel 2010, il primo anno per cui sono disponibili dati, al 9,6 % nel 2017 nell'UE-28), rimanendo a livelli preoccupanti nella maggior parte degli Stati membri.

I **giovani** sono una categoria particolarmente colpita da questo fenomeno. Nel 2016 nell'UE vi erano oltre 6,3 milioni di **giovani NEET tra i 15 i 24 anni**; il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni), pur essendo diminuito da oltre il 24,4% nel 2013 a meno del 17,4% nel 2017, rimane molto elevato nell'UE e in diversi paesi tocca percentuali superiori al 40%. La disoccupazione di lunga durata registra ancora livelli record tra i giovani. Il tasso di disoccupazione giovanile è più che doppio rispetto al tasso di disoccupazione complessivo (circa il 17,4% contro il 7,4% nel 2017) e cela notevoli disparità tra i singoli Paesi: più di 30 punti percentuali separano infatti lo Stato membro con il tasso più modesto, ossia la Germania (7%), dagli Stati membri con i tassi più elevati, vale a dire la Grecia (47%) e la Spagna (44%). Questa situazione di esclusione massiccia e di povertà colpisce anche e soprattutto i minori. Secondo Eurostat, **26 milioni di minori** europei vivono in condizioni di povertà e di esclusione. Essi rappresentano il 27% della popolazione dell'UE con meno di 18 anni. Vivono in famiglie povere, talvolta monoparentali, o in famiglie di lavoratori poveri e in situazioni di isolamento e povertà da cui è quasi impossibile uscire. Le **donne** costituiscono un altro gruppo esposto al rischio di povertà a causa della disoccupazione, della mancata suddivisione delle responsabilità familiari, del lavoro precario e poco retribuito, delle discriminazioni retributive e delle pensioni ridotte.

Nell'UE-28 la **spesa per la protezione sociale** rappresenta circa un terzo del PIL; la spesa pro-capite in parità del potere d'acquisto ammonta a 8.200 €/anno; la lotta all'esclusione sociale assorbe circa il 4% della spesa per la protezione sociale. La tabella sotto-riportata è relativa al 2016, e mostra una leggera flessione rispetto all'anno precedente.

**Tab. 1.2. – La spesa nella protezione socialenell'UE 28, 2016**

| Spesa in protezione sociale | |
|---|---|
| In % del PIL | 28,2 |
| Spesa pro-capite in migliaia in PPPs | 8,2 |
| Spesa per funzione, in % della spesa totale: | |
| Famiglie e infanzia | 8,7 |
| Disoccupazione | 4,7 |
| Malattia, infortuni, disabilità | 36,9 |
| Pensioni | 45,6 |
| Casa e esclusione sociale | 4,2 |
| TOTALE | 100 |

Fonte: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9443901/3-12122018-BP-EN.pdf/b6764f92-e03e-4535-b904-1fdf2c2d4568

I dati relativi ai principali indicatori del rischio di povertà e di esclusione riportati in questo capitolo con riferimento al valore aggregato dell'UE-28, mostrano differenze rilevanti tra i diversi Paesi membri. A questo proposito può essere utile segnalare gli importanti miglioramenti avvenuti negli ultimi anni nelle statistiche comparate in materia sociale, e l'integrazione di indicatori sociali ed economici nel contesto della programmazione e del monitoraggio delle policy.

Già con la Strategia Europa 2020, che ha inserito specifici obiettivi comunitari e nazionali di lotta alla povertà e all'esclusione sociale ci si è dotati di uno strumento analitico per il monitoraggio delle politiche sociali, il **Quadro di valutazione degli indicatori sociali**[6], che ha stabilito un framework comune per le statistiche EU-SILC, che comprende cinque indicatori-chiave della situazione sociale (disoccupazione; disoccupazione giovanile e tasso di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione-NEET; reddito disponibile delle famiglie; tasso di persone a rischio di povertà; disparità di reddito), che vanno ad integrare le serie di indicatori definite in due altri strumenti: il monitoraggio dei risultati in materia di occupazione e il monitoraggio dei risultati in materia di protezione sociale. A partire dall'esercizio del Semestre europeo 2014, tale quadro di valutazione è stato inserito nella Relazione comune sull'occupazione (*Joint employment report*, JER), che è parte integrante dell'analisi annuale della crescita. Inoltre, la relazione sul meccanismo di allerta della procedura per gli squilibri macroeconomici contiene da allora alcuni indicatori occupazionali e sociali supplementari (tasso di partecipazione; tasso di disoccupazione di lunga durata; tasso di disoccupazione giovanile; tasso di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale) e gli eventuali esami approfonditi comprendono una sezione riguardante gli sviluppi sociali e occupazionali.

Più di recente il **Social scoreboard**, che accompagna il documento di istituzione del Pilastro europeo dei diritti sociali[7], istituisce il monitoraggio delle performance degli Stati in materia sociale, rilevando

[6] Il "quadro" comune delle statistiche EU-SILC definisce gli elenchi armonizzati delle variabili primarie (annuali) e secondarie (ogni quattro anni o meno frequentemente) da trasmettere a EUROSTAT; linee guida e procedure comuni; concetti comuni (famiglie e reddito) e classificazioni volte a massimizzare la comparabilità delle informazioni prodotte.
[7] Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Quadro di valutazione della situazione sociale, SWD(2017) 200 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2017%3A200%3AFIN
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=9163&langId=en
https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/

12 indicatori relativi alle 3 aree principali del Pilastro[8]: “Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro”, “Mercati del lavoro dinamici e condizioni di lavoro equo”, “Sostegno pubblico e protezione e inclusione sociale”. Attraverso il Quadro di valutazione degli indicatori sociali, le prestazioni degli Stati membri vengono monitorate in relazione al Pilastro europeo dei diritti sociali, consentendo di individuare i principali problemi sociali e occupazionali e di valutare i modelli di convergenza o divergenza degli Stati membri. La Relazione congiunta sull'occupazione del 2018 ha presentato per la prima volta in chiave comparata i seguenti 12 indicatori[9]:

**Tab. 1.3. – Indicatori del Social scoreboard**

| **Indicatori del Social scoreboard** |
|---|
| • ***Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro:***<br>○ Quota dei giovani che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione, 18-24 anni<br>○ Divario di genere nel tasso di occupazione, età 20-64<br>○ Disuguaglianza di reddito misurata come rapporto tra le quote dei quintili S80/S20<br>○ Tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE)<br>○ Giovani che non lavorano, non studiano e non sono in formazione (tasso NEET), età 15-24 anni |
| • ***Mercati del lavoro dinamici e condizioni di lavoro eque:***<br>○ Tasso di occupazione, età 20-64<br>○ Tasso di disoccupazione, età 15-74<br>○ Reddito lordo disponibile delle famiglie in termini reali pro-capite |
| • ***Sostegno pubblico/Protezione sociale e inclusione:***<br>○ Impatto dei trasferimenti sociali, diversi dalle pensioni, sulla riduzione della povertà (misurata come differenza, nella popolazione totale, tra la quota di persone a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali)<br>○ Bambini di età inferiore a 3 anni in strutture formali di cura all'infanzia<br>○ Necessità insoddisfatta di cure mediche<br>○ Quota di popolazione con competenze digitali generali di base o superiori |

Fonte: European Commission, Social Scoreboard

Le prestazioni degli Stati membri sono analizzate guardando congiuntamente il livello e le variazioni di ciascun indicatore rispetto alle rispettive medie dell'UE. Sulla base delle performance ottenute, gli Stati membri sono classificati in **sette gruppi** , vale a dire: “i migliori performer”, “Superiori alla media”, “buono ma da monitorare”, “nella media/neutro”, “debole ma in miglioramento”, “da tenere sotto osservazione” e “situazioni critiche”[10].

[8] Il Pilastro, sottoscritto come proclamazione interistituzionale dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017, individua principi e diritti in tre settori: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque protezione sociale e inclusione.

[9] Cfr. la tabella di pag.19 https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/

[10] Per dettagli sulla metodologia cfr. l’allegato 4 del JER del 2018 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=joint+employment+report&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0.

Per integrare ulteriormente il quadro di valutazione sociale nel Semestre europeo, le relazioni sui Paesi del 2018 hanno fornito un'analisi approfondita delle sfide specifiche per Paese identificate dal Quadro di valutazione sociale (in particolare "situazioni critiche"). Insieme a un'ulteriore analisi inclusa nel Monitoraggio dei risultati in materia di occupazione e nel Monitoraggio dei risultati della protezione sociale, ciò ha fornito una base analitica per le proposte della Commissione relative alle Raccomandazioni specifiche per Paese.

## 2. L'intervento dell'Unione europea in materia di reddito minimo

La lotta alla povertà e all'esclusione sociale rientra tra gli obiettivi della politica sociale comunitaria, materia a competenza concorrente, in cui la cooperazione tra l'UE e gli Stati membri avviene attraverso il Metodo aperto di coordinamento. Nel corso del tempo l'UE è intervenuta più volte per sollecitare gli Stati membri nell'adozione di strumenti di reddito minimo volti a favorire il sostegno al reddito di persone in condizione di povertà e di esclusione lavorativa e sociale.

Tra i provvedimenti adottati, la Raccomandazione 867/2008/CE del 3 ottobre 2008, relativa a "Inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro"[11] impegna gli Stati membri ad adottare una strategia globale e integrata a favore dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, basata sulla combinazione di un adeguato sostegno al reddito, lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi e l'accesso a servizi di qualità.

Il Pacchetto Investimenti sociali del 2013[12] ha rilanciato gli elementi della strategia integrata di inclusione attiva, in un'ottica di flexicurity e in un contesto economico profondamente segnato da anni di crisi, da sensibili restrizioni di budget per le politiche sociali e dall'emergere di nuovi rischi sociali.

L'obiettivo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale ha poi assunto una rilevanza concreta nel Regolamento del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 con la decisione di destinare obbligatoriamente il 20% dell'ammontare delle risorse alle politiche di inclusione sociale e in particolare alle persone a rischio di povertà relativa, in condizioni di grave deprivazione materiale, nonché alle famiglie con bassa intensità di lavoro[13].

Da ultimo, in ordine di tempo, il Pilastro europeo dei Diritti sociali[14], approvato nel settembre 2017, stabilisce al punto 14 un diritto a prestazioni di reddito minimo adeguate a garantire una vita dignitosa per chiunque non abbia risorse sufficienti.

---

[11] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008H0867&from=IT
La Raccomandazione della Commissione UE al Consiglio sull'"Integrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata" (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220(01)&from=IT) applica l'approccio della strategia europea per l'inclusione attiva.

[12] "Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020" http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0083&from=EN). Da un punto di vista teorico l'approccio "Investimento sociale" sostiene che la spesa in politiche sociali e in sistemi di welfare adeguati svolge una funzione importante non soltanto in termini di promozione/sviluppo sociale e di protezione sociale, ma anche come fattore di stabilizzazione dell'economia e come investimento sul futuro, in grado di influire sulla crescita economica.

[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=it

[14] Il punto 14 del "Pilastro europeo dei diritti sociali" (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf) dedicato al Reddito minimo afferma: "Chiunque non abbia risorse sufficienti ha il diritto a prestazioni di reddito minimo adeguate garantendo una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e un accesso efficace alla disponibilità di beni e servizi. Per coloro che possono lavorare, i benefici del reddito minimo dovrebbero essere combinati con incentivi per (re) integrarsi nel mercato del lavoro".

L'attuale dibattito sull'introduzione di un reddito minimo a livello europeo muove dalla consapevolezza dell'inefficacia della politica di lotta alla povertà fin qui seguita, basata sul principio di sussidiarietà e affidata agli strumenti di *soft law* del Metodo di coordinamento aperto e del Semestre europeo. La Strategia Europa 2020, adottata nel giugno 2010 e intesa a ridurre del 25% il numero delle persone a rischio di povertà e di esclusione (20 milioni di persone) non ha infatti prodotto i risultati attesi.

Non c'è tuttavia nell'UE unità di vedute in merito alla proposta di una Direttiva europea su un reddito minimo dignitoso, che introduca un quadro vincolante per gli Stati membri, con l'obiettivo di generalizzare, sostenere e rendere adeguati i sistemi nazionali. La questione dell'introduzione di un **atto normativo europeo vincolante** per gli Stati membri in questa materia sembra avere un carattere eminentemente politico, mentre si continua a discutere se esista o meno una **base giuridica** per una normativa europea sul reddito minimo, anche dopo il Vertice di Göteborg del 2017, che ha approvato il Pilastro europeo dei diritti sociali.

I principali sostenitori del ricorso a un atto legislativo europeo sono il governo federale tedesco[15] e la rete europea EMIN[16], che individuano tale base giuridica, rispettivamente, nell'art. 153, paragrafo 1, lettere c) e h) del TFUE. La posizione delle istituzioni comunitarie su questo punto è invece di negare l'esistenza di una base giuridica all'iniziativa legislativa comunitaria, sostenendo che "conformemente all'art. 153 TFUE l'inclusione sociale va conseguita esclusivamente attraverso la cooperazione non legislativa, ovvero attraverso il Metodo aperto di coordinamento tra gli Stati membri"[17].

L'ambiguità di questa posizione sta nel fatto che, se da un lato si è riconosciuta l'importanza della dimensione sociale dell'Europa sancendo un diritto individuale a prestazioni di reddito minimo, e si finanziano iniziative e reti di esperti[18] e stakeholder per la promozione di politiche sociali inclusive, dall'altro non si prevedono impegni in termini di obiettivi concreti e di responsabilità ai diversi livelli. Lo stesso Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato congiuntamente da Commissione, Consiglio

---

[15] Nel 2017 il Ministero Federale del Lavoro e degli Affari Sociali tedesco ha pubblicato un parere legale, che esamina le possibili basi giuridiche di un quadro UE vincolante, sostenendo che tutti gli Stati membri devono disporre di un sistema di sicurezza sociale di base e devono stabilire una procedura trasparente per determinare le prestazioni e adattarle nel corso del tempo. Secondo alcuni, il tema potrebbe essere rilanciato nel corso del secondo semestre 2020 in cui la Presidenza dell'UE sarà esercitata dalla Germania.
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf;jsessionid=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?__blob=publicationFile&v=2.

[16] EMIN (European Minimum Income Network) è una rete informale di organizzazioni e persone, esperti e professionisti del settore e soggetti attivi nella lotta contro l'esclusione sociale e la povertà, che ha lo scopo di costruire un consenso verso la progressiva realizzazione di schemi nazionali adeguati, accessibili e sostenibili di reddito minimo. Cfr. https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf; https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf.

[17] Cfr. la nota tematica del PE su Lotta alla Povertà, all'esclusione sociale e alla discriminazione
http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/60/lotta-alla-poverta-all-esclusione-sociale-e-alla-discriminazione

[18] Si fa riferimento in particolare alla European Social Policy Network. La ESPN supporta la Commissione UE nel monitoraggio delle politiche nazionali di protezione sociale e di inclusione sociale verso gli obiettivi di Europa 2020 e dell'approccio Investimento sociale, e nelle attività del Semestre europeo. Svolge attività di studio e di valutazione, avvalendosi di team di esperti nazionali coordinati da un *team* centrale di esperti internazionali che fa riferimento agli istituti di ricerca LISER (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research) e APPLICA, in stretta collaborazione con l'Osservatorio sociale europeo. La rete svolge anche un ruolo di segretariato del MISSOC (Mutual Information Systems on Social Protection).

e Parlamento europeo, stabilisce principi concepiti quali diritti sociali degli individui nei confronti degli Stati membri, senza tuttavia divenire giuridicamente vincolanti per questi ultimi. Analogamente, il Quadro di valutazione della situazione sociale, inteso a monitorare le performance di ciascun Paese nel campo delle riforme sociali resta non vincolante per gli Stati membri, pur essendo integrato nel Semestre europeo e inserito nella Relazione annuale sull'occupazione pubblicata ogni autunno insieme all'analisi annuale della crescita, e fatto oggetto di raccomandazioni specifiche per Paese da parte della Commissione. In altre parole, si auspica che il Pilastro serva da guida nella ricerca di convergenze al rialzo per quanto riguarda le condizioni di vita e di lavoro in Europa, senza tuttavia aver definito obiettivi e responsabilità ai diversi livelli di governo.

Secondo alcuni, pertanto, anche se il Pilastro formalmente si rivolge soprattutto agli Stati membri, paradossalmente i suoi eventuali effetti positivi dipenderanno in maniera decisiva da quanto la Commissione europea, in quanto detentrice del potere di iniziativa legislativa, vincolerà il proprio agire ai principi da esso enunciati, anche al fine di riequilibrare la dimensione sociale e la governance economica europea, ovvero i diritti sociali collettivi, da un lato, le libertà fondamentali (beni, servizi, capitali e persone) e le regole e procedure dell'unione monetaria, dall'altro[19].

In merito alla conoscenza sulle diverse politiche sociali attuate negli stati membri è fondamentale l'ultimo rapporto[20] al Parlamento europeo della rete EMIN[21], che illustra gli sviluppi nei dispositivi di reddito minimo dei Paesi UE nel periodo 2017-2018 e formula alcune raccomandazioni e una tabella di marcia su come potrebbero essere fatti progressi verso l'obiettivo di **sistemi nazionali di reddito minimo dignitosi,** ovvero **adeguati, accessibili e abilitanti**.

L'**adeguatezza** è definita come un livello di reddito indispensabile per vivere una vita dignitosa e poter partecipare pienamente alla società. Prestazioni di reddito minimo adeguate devono inoltre essere regolarmente riviste al fine di tenere conto dell'evoluzione del costo della vita. Uno studio del Comitato per la Protezione Sociale ha misurato l'adeguatezza dei regimi nazionali di reddito minimo attraverso il confronto tra il reddito dei beneficiari e la soglia nazionale di povertà e tra il primo e i salari bassi (50% dei salari medi), riportando valori di reddito dei beneficiari che vanno dall'80% (Olanda, Irlanda, Danimarca, Lussemburgo), al 40% della soglia AROP e 1/3 dei salari bassi (Bulgaria, Romania, Ungheria, Slovacchia, Lituania), all'estremità inferiore del range. I risultati della ricerca condotta nell'ambito della rete EMIN nelle capitali europee, sul soddisfacimento di fabbisogni basilari connessi ad una alimentazione sana, mostrano che le famiglie beneficiarie di reddito minimo, specialmente quelle con figli, che vivono nelle capitali più povere, non possono permettersi nemmeno un'alimentazione sana basata sul paniere alimentare, concludendo che se tutti i bisogni di base fossero presi in considerazione, i sistemi di reddito minimo in molti Paesi non risulterebbero adeguati.

---

[19] Cfr. Fondazione Friedrich Ebert Stiftung-Italia, Dove porta il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, a cura di Daniel Seikel, Gennaio 2018, http://www.fes-italia.org/media/pdf/Pilastro_europeo_dei_diritti_sociali.pdf

[20] Cfr. EMIN2 Final Report, Guaranteed Minimum Income. Nobody deserve less, everybody benefits, December2018, https://eminnetwork.files.wordpress.com/2019/02/emin2-eu-final-report-jan_2018.pdf
Il rapporto è basato su 3 peer review tematiche organizzate da EMIN, rispettivamente su reference budgets, inclusione attiva e benefici degli schemi di reddito minimo in termini di dignità, accesso ai servizi e integrazione nel mercato del lavoro. presenta definizioni e informazioni su cosa si intende per questi concetti e infine presenta raccomandazioni verso schemi di reddito minimo dignitoso.

[21] EMIN è coordinata a sua volta dalla European Anti-Poverty Network (EAPN), la più grande rete europea di reti nazionali, regionali e locali, che coinvolge ONG anti-povertà e gruppi di base, nonché organizzazioni europee, attive nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Cfr. https://www.eapn.eu/who-we-are/what-is-eapn/

Il requisito dell'**accessibilità** fa riferimento principalmente alla copertura sociale della misura. Uno schema di reddito minimo è definito accessibile, nel progetto EMIN, se ha una copertura completa per tutte le persone in stato di bisogno finché perdura tale stato. Gli schemi di reddito minimo accessibili devono avere criteri chiaramente definiti, essere universali, non contributivi e soggetti al test dei mezzi. Non devono discriminare alcun gruppo particolare e avere procedure di applicazione dirette, evitare barriere istituzionali come regolamenti e procedure burocratiche e complesse e avere la condizionalità minima richiesta. Devono evitare barriere nell'implementazione delle misure, raggiungendo e supportando i potenziali beneficiari nel superare ostacoli personali come mancanza di informazioni, stigma sociale o perdita della privacy.

Non esiste un benchmark a livello europeo sull'accessibilità dei sistemi di reddito minimo. Uno studio di Eurofound del 2015[22] stimava una percentuale di non-take-up del 40% rispetto al target potenziale, mentre la stima di EMIN riguarda un range compreso tra il 20% e il 75%.

Secondo EMIN la copertura limitata di schemi di protezione sociale considerati universali dipende in buona parte da fattori connessi ai requisiti di accesso, tra cui la cittadinanza, la residenza, un test dei mezzi eccessivamente severo, soglie di reddito spesso fissate al 40% del reddito mediano, ovvero alla soglia di povertà assoluta. Tra i gruppi maggiormente esclusi dai beneficiari potenziali risultano richiedenti asilo, migranti e persone che si sono stabilite di recente nel Paese, che possono risultare non in possesso dei requisiti di cittadinanza e dei tempi di residenza; homeless, i quali spesso non possono provare la residenza; giovani, spesso esclusi dai requisiti di età; disoccupati di lunga durata che hanno esaurito il diritto a sussidi di disoccupazione contributivo, per criticità dovute al passaggio dal sistema contributivo all'assistenza sociale. Anche il non-take-up è considerato dalla rete un problema serio, non affrontato adeguatamente, in quanto crea disuguaglianze e discriminazioni all'interno del gruppo di persone in situazioni vulnerabili che hanno diritto ai benefici. Inoltre, una più ampia copertura sociale e un più elevato tasso di take-up, se nel breve periodo fanno aumentare la spesa sociale, nel medio-lungo sono suscettibili di produrre una riduzione dei costi per la finanza pubblica, grazie al raggiungimento degli obiettivi di riduzione della povertà. Sempre riguardo all'impatto sulla finanza pubblica, gli schemi di reddito minimo rappresentano una percentuale molto piccola della spesa sociale e hanno un elevato ritorno sull'investimento, mentre il costo dei non investimenti ha impatti molto negativi per le persone interessate e alti costi a lungo termine per la società.

Per quanto riguarda la **capacitazione**, sono definiti abilitanti quei programmi che promuovono l'empowerment e la partecipazione delle persone alla vita sociale, integrando il sostegno al reddito con l'accesso a servizi di qualità e al mercato del lavoro inclusivo, secondo il paradigma dell'inclusione attiva, che rappresenta il riferimento per lo sviluppo di misure efficaci nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale e lavorativa. Nell'attuazione dell'inclusione attiva gli approcci nazionali sono molto diversi, con alcuni Paesi che hanno compiuto buoni progressi, mentre la maggior parte manca ancora di un quadro politico coerente e tende a ridurre l'inclusione attiva alle misure di attivazione.

In tutti i Paesi, la prestazione di assistenza sociale dipende dalla disponibilità al lavoro e dalla ricerca attiva di un lavoro dei beneficiari. Un'altra tendenza comune è l'aumento della condizionalità e il workfare[23] con cui si collega il percepimento di benefici economici alla partecipazione ai programmi

[22] Dubois H. and Ludwinek A., Access to benefits, reducing non-take-up, Eurofound 2015 https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/report/2015/social-policies/access-to-social-benefits-reducing-non-take-up

[23] Sull'aumento della condizionalità e sul workfare come contropartita del percepimento del reddito minimo la rete EMIN afferma che essi stiano avendo effetti perversi sui beneficiari, creando stress e ansietà, minando in tal modo

di attivazione o all'accettazione di un lavoro, secondo modalità che vanno dai corsi di formazione, alla ricerca attiva di lavoro, ai lavori socialmente utili, ai mini-jobs. Tuttavia si rilevano difficoltà diverse nell'attuazione di politiche di workfare: le misure attive del mercato del lavoro in molti Paesi non sono accessibili o non sono efficaci per i beneficiari di reddito minimo, spesso portatori di svantaggio multiplo; l'adozione di approcci punitivi alla condizionalità rischia di spingere i potenziali beneficiari a non richiedere prestazioni a cui hanno diritto o di condurre verso situazioni di maggiore disagio; la mancanza di capacità dei centri per l'impiego o competenze degli operatori dedicati (case manager) nell'aiutare le persone vulnerabili con problemi complessi e, in generale, la mancanza di disponibilità di posti di lavoro accessibili di qualità e di un'offerta formativa adatta ai beneficiari di reddito minimo rappresenta in molti casi un serio ostacolo per garantire l'inclusione attiva.

Per ciascun aspetto il rapporto della rete EMIN fornisce una serie di raccomandazioni e una **tabella di marcia** per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione della povertà. Il box 2.1 riporta in sintesi i messaggi-chiave contenuti nella nuova tabella di marcia.

**Box 2.1. - Messaggi chiave della rinnovata tabella di marcia dell'UE**

- **Mantenere e sviluppare ulteriormente una campagna pubblica per sostenere regimi di reddito minimo dignitosi in tutta Europa,** sulla base del fatto che questi non solo hanno effetti positivi per i beneficiari, ma anche per l'intera società, mostrando i costi sociali, economici e di altro tipo del non garantire un reddito adeguato.
- **Garantire il monitoraggio e l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, compreso il diritto a un reddito minimo dignitoso,** trasformando il Semestre europeo in un Semestre per lo Sviluppo Sostenibile, con obiettivi sociali e ambientali allo stesso livello di importanza degli obiettivi economici. Dovrebbero essere utilizzati parametri di riferimento (benchmark) tangibili per valutare le prestazioni dei Paesi rispetto a programmi di reddito minimo adeguati, accessibili e abilitanti, nel quadro di strategie integrate di inclusione attiva, con conseguenti Raccomandazioni Specifiche per Paese;
- **I fondi europei dovrebbero essere utilizzati per sostenere il raggiungimento del diritto sociale ad un reddito minimo dignitoso;** il partenariato con le organizzazioni della società civile dovrebbero essere pienamente sfruttato e rafforzato con dotazione di risorse.
- **Nella strategia post Europa 2020, dovrebbe essere stabilito un nuovo obiettivo più ambizioso per la lotta alla povertà,** basato su una percentuale comune (di riduzione della povertà) per tutti gli Stati membri, come parte di una progressiva realizzazione della riduzione della povertà, monitorata attraverso il Semestre.
- Se dopo una valutazione approfondita della strategia Europa 2020, l'obiettivo di lotta alla povertà si rivelasse insufficientemente raggiunto**, dovrebbe essere sviluppata una direttiva-quadro europea per tradurre il diritto a un reddito minimo dignitoso in un impegno giuridicamente vincolante per tutti gli Stati membri,** sulla base di definizioni comuni di adeguatezza, sforzi comuni per migliorare l'accesso e ridurre il non-take-up, e garantire un approccio di inclusione attiva coerente, che combini un adeguato sostegno al reddito, l'accesso a mercati del lavoro inclusivi e servizi di qualità che sostengano le persone nella partecipazione alla società.
- **Le prestazioni di reddito minimo garantito costituiscono la base per un reddito dignitoso per tutti.** Il diritto a prestazioni di reddito minimo adeguate, accessibili e abilitanti dovrebbe far parte di piani più ampi di protezione sociale negli Stati membri dell'UE. Dovrebbe essere incluso anche un piano per salari

quello che dovrebbe essere l'obiettivo stesso della misura, ovvero di sollevare le persone dalla povertà e consentire loro di essere attivi nella società.

Cfr. EMIN2, Final Report, Guaranteed Minimum Income. Nobody deserve less, everybody benefits, December2018, p.26 https://eminnetwork.files.wordpress.com/2019/02/emin2-eu-final-report-jan_2018.pdf

minimi dignitosi. L'imminente presidenza tedesca del Consiglio europeo durante la seconda metà del 2020, promuovendo i sistemi di protezione sociale di base in tutti gli Stati membri, presenterà un'eccellente opportunità per continuare questa campagna.

- **In linea con il principio del Pilastro europeo dei diritti sociali, è necessario creare un ambiente più solido per garantire un impegno continuo alla creazione di " *prestazioni di reddito minimo adeguate che assicurino una vita dignitosa*".** La Commissione europea dovrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di investire in una rete multisettoriale sul reddito minimo come EMIN, garantendo nel contempo il sostegno al funzionamento di una rete di Autorità Pubbliche Nazionali responsabili dei sistemi di reddito minimo e della rete europea di ricercatori sui Reference Budget. Dovrebbe inoltre essere presa in considerazione l'istituzione di un Osservatorio Europeo sul Reddito Minimo che supporti, monitori e riferisca regolarmente sugli sviluppi in relazione ai regimi di reddito minimo.

Cfr. EMIN2 Final Report, Guaranteed Minimum Income. Nobody deserve less, everybody benefits, December2018, p.33 https://eminnetwork.files.wordpress.com/2019/02/emin2-eu-final-report-jan_2018.pdf

In particolare la rete EMIN raccomanda l'adozione di una direttiva-quadro dell'UE sul diritto a un reddito minimo dignitoso. Da un punto di vista tecnico, nella prospettiva di un framework europeo di convergenza, nell'ambito della rete EMIN è stato sviluppato un approccio comune, basato sulla **metodologia dei reference budgets**, per il benchmarking e la valutazione delle prestazioni degli Stati membri e per la progettazione di misure nazionali di reddito minimo basate su standard di qualità. La metodologia consente di definire panieri di beni e servizi, internazionalmente comparabili, considerati necessari per raggiungere uno standard di vita accettabile per una famiglia che vive in un determinato territorio, tenendo in considerazione la composizione della famiglia, il reddito disponibile e altri aspetti quali fattori di redistribuzione sociale, fiscalità, tenore di vita, situazione abitativa e le necessità di trasporto[24].

Il progetto della rete EMIN ha dimostrato che i *reference budgets* rappresentano uno strumento promettente sotto vari aspetti: servono per costruire un consenso nella società su quale sia un reddito adeguato, consentendo di definire il costo reale di una vita dignitosa; per monitorare la situazione sociale e per l'apprendimento delle politiche, in aggiunta agli indicatori sociali esistenti (in particolare l'AROP); possono anche essere utilizzati come benchmark per valutare l'adeguatezza del reddito netto delle persone; aiutano a capire che tipo di standard di vita può essere raggiunto con un reddito al livello della soglia del rischio di povertà; infine potrebbero anche essere utilizzati per ridurre il costo di beni e servizi essenziali, identificare le priorità per l'azione politica e facilitare l'apprendimento transnazionale.

## 3. Alcuni punti di attenzione dell'attuale dibattito

### 3.1. La condizionalità

Uno dei punti più controversi degli attuali schemi di reddito minimo riguarda la **condizionalità** dei sistemi di workfare, che vincolano il percepimento della prestazione a requisiti talvolta molto stringenti di attivazione. In aggiunta, spesso si ritiene che la prestazione stessa non risulti sufficientemente elevata da consentire la fuoriuscita del beneficiario dalla condizione di povertà. A livello teorico si discute infatti dell'efficacia comparata tra sistemi *demanding* e sistemi *enabling*.

[24] I panieri includono beni e servizi relativi a 10 aspetti: alloggi adeguati, cibo sano, cura della persona, salute, abbigliamento, mobilità, tempo libero, riposo, infanzia sicura e mantenimento delle relazioni sociali. Le metodologie utilizzate nella costruzione dei panieri comprendono dati statistici, conoscenze specialistiche e focus group.

A questo proposito ha suscitato molto interesse il progetto pilota finlandese avviato nel 2017 dal governo di centro-destra, che prevedeva l'attuazione di uno schema di reddito di base incondizionato[25], finalizzato a verificare se un modello di sicurezza sociale basato sul basic income possa promuovere una partecipazione più attiva e fornire un incentivo al lavoro più forte rispetto al sistema di workfare in vigore. Inoltre la sperimentazione rappresenta una tappa di un eventuale percorso che conduca ad una riforma generale della sicurezza sociale, con meno burocrazia, in grado di ridurre i disincentivi alla ricerca di un nuovo lavoro, di influire sul comportamento delle persone e sulla loro volontà di trovare un impiego e di liberarle dalla trappola dell'assistenza[26].

La sperimentazione, di durata biennale (da gennaio 2017 a dicembre 2018), prevedeva la partecipazione obbligatoria al gruppo test ed era basata su un campionamento casuale di 175.000 persone su base nazionale: ha coinvolto 2.000 persone senza lavoro tra i 25 e i 58 anni, percettori del sussidio di disoccupazione, che hanno ricevuto dal Kela una somma mensile di 560 euro al posto del sussidio di disoccupazione, senza alcuna contropartita in termini di ricerca di lavoro o di impegni ad accettare i lavori offerti dall'ufficio di collocamento. Il sussidio era inoltre compatibile con altre prestazioni quali sussidi familiari e assegni di welfare per i minori a carico.

Il gruppo di controllo era costituito da 5.000 disoccupati percettori del sussidio di disoccupazione. A differenza di quest'ultimo, il basic income era incondizionato ed esentato dalla tassazione, e non è stato ridotto nel caso di eventuali redditi da lavoro (salari o lavoro autonomo). Il gruppo di controllo invece ha continuato ad essere soggetto ai vincoli della condizionalità del sussidio di disoccupazione. Il livello di benefici netti era circa lo stesso nei due gruppi. All'inizio dell'esperimento, i due gruppi erano identici in termini di composizione socio-demografica (età, sesso, stato socioeconomico, disoccupazione, ecc.). Quindi, se ci fossero state delle differenze in termini di (dis) occupazione tra i due gruppi alla fine dell'esperimento, questi sarebbero stati imputabili al "trattamento", cioè alla prestazione del basic income.

Nel febbraio 2019 sono stati pubblicati i primi risultati, relativi al 2017[27]. La valutazione è stata realizzata dal Kela, insieme all'Istituto di ricerche economiche VATT, all'Università di Turku, all'Università di Helsinki, all'Istituto di ricerche economiche Labour, all'Associazione finlandese per la salute mentale e ad Ajatushautomo Tänk, un think tank finlandese indipendente, interessato in particolare al tema del welfare.

I ricercatori hanno utilizzato due differenti strumenti di valutazione: dati amministrativi per valutare gli effetti della sperimentazione sull'occupazione e sondaggi attraverso interviste telefoniche per la valutazione dell'impatto del test sul benessere dei beneficiari. A causa della non disponibilità dei

---

[25] La rete mondiale Basic Income Earth Network definisce il reddito di base come un "pagamento periodico in contanti concesso incondizionatamente a tutti su base individuale, senza test dei mezzi o requisiti di attivazione". https://basicincome.org/basic-income/

[26] Il gruppo di lavoro del Kela, l'Istituto nazionale di protezione sociale, che ha supportato il governo finlandese nel processo decisionale, ha prodotto varie ipotesi alternative: un reddito di base universale, esteso a tutti i cittadini maggiorenni (esclusi i pensionati); un reddito di base parziale, applicabile a persone tra i 25 e i 63 anni in cerca di lavoro; una tassazione negativa; forme di reddito di partecipazione (con forti condizionalità) e credito universale. Secondo i tecnici la proposta di un reddito di base di 560 euro limitato ai disoccupati tra i 25 e i 63 anni era quella che consentiva un maggior equilibrio dei conti.
Cfr. Kela-FPA, "From idea to experiment. Report on universal basic income experiment in Finland", Kela working paper 106/2016, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/167728/WorkingPapers106.pdf?sequence=4

[27] O. Kangas, S. Jauhiainen, M. Simanainen, M. Ylikännoö, "The basic income experiment 2017-2018 in Finland. Preliminary result, Reports and memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health, Febbraio 2019.
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161361/Report_The%20Basic%20Income%20Experiment%2020172018%20in%20Finland.pdf?sequence=1&isAllowed=y

dati amministrativi, l'analisi copre solo il primo anno di sperimentazione: un'analisi dell'intero periodo sarà disponibile solo all'inizio del 2020.

Lo studio dei dati amministrativi ha mostrato che non c'erano significative differenze nel comportamento sul mercato del lavoro tra i due gruppi: in media, le persone impegnate nel test hanno lavorato nell'anno 49,6 giorni e la quota di quelli con reddito da lavoro era del 43,7%, contro 49,3 giorni e una quota del 42,9% per gli appartenenti al gruppo di controllo. I risultati del sondaggio mostrano invece differenze significative tra i due gruppi riguardo al benessere, con valori significativamente più elevati per quanto riguarda il livello di soddisfazione per la propria condizione (in media 7.3 contro il 6.8, utilizzando una scala a 10 punti 0=molto insoddisfatto e 10=molto soddisfatto), un minore stress economico (38,6% vs 48,6%) e mentale (16,6% vs 25,0%). Gli appartenenti al primo gruppo erano inoltre più fiduciosi sul loro futuro (58,2% vs 46,2%) e hanno avuto meno esperienze con la burocrazia connessa alla gestione del sistema dei sussidi rispetto al gruppo di controllo (58,9% vs 67,8%)[28].

Il progetto finlandese non ha prodotto risposte definitive, e ha suscitato reazioni molto diverse tra i suoi detrattori che hanno messo in luce l'assenza di risultati in termini di incremento dell'offerta di lavoro, da un lato, sebbene l'attuale sistema condizionato di protezione della disoccupazione non abbia prodotto risultati migliori rispetto al beneficio incondizionato[29], e i suoi sostenitori che hanno sottolineato invece i risultati positivi per quanto riguarda il più alto livello di soddisfazione e di benessere, e la minore burocrazia, dall'altro.

I ricercatori hanno messo in luce alcune **carenze della sperimentazione** nella fase di implementazione, a causa di alcuni vincoli, non connessi alla ricerca, che ne hanno ridotto sostanzialmente la portata rispetto al progetto originario: i criteri del campionamento, limitato ai soli disoccupati escludendo pertanto la possibilità di verificare l'effetto del basic income sugli occupati, in termini di minore impegno orario a causa delle entrate extra provenienti dal sussidio; l'esenzione dalla tassazione, cosa che ha reso il modello troppo generoso e non realistico; la bassa numerosità del campione, 2.000 partecipanti, considerata insufficiente per la significatività di procedimenti di inferenza statistica; la durata dell'esperimento, troppo breve per identificare cambiamenti nel comportamento lavorativo delle persone; la sperimentazione condotta solo a livello nazionale, che non ha consentito di studiare gli effetti della misura a livello locale[30].

---

[28] https://www.kela.fi/web/en/-/preliminary-results-of-the-basic-income-experiment-self-perceived-wellbeing-improved-during-the-first-year-no-effects-on-employment

[29] Secondo alcuni autori il fatto che i percettori del reddito di base abbiano avuto lo stesso grado di partecipazione al mercato del lavoro di coloro che hanno percepito l'indennità di disoccupazione non può leggersi come un fallimento del reddito di base, bensì sembra più un punto a favore della misura sperimentata, osservando, in modo provocatorio, che, se mai, il dato "sia da qualificare come fallimento delle politiche attive e dei servizi per l'impiego finlandesi, piuttosto che come inefficacia del reddito di base". Cfr. Giorgio Impellizzieri, "Finlandia: l'esperimento del reddito di base", in ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 79, "Garanzia del diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva e di inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al decreto-legge n. 4/2019 a cura di Manuel Marocco e Silvia Spattini, 2019, p. 153.
http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/269/Memorie_ADAPT_Integrazione.pdf

[30] L'analisi dei dati amministrativi con 2.000 persone nel gruppo trattato e 173.222 persone del campione, è considerata scientificamente solida. La composizione casuale del gruppo test e del gruppo di controllo risulta piuttosto omogenea. Il tasso di risposta al sondaggio sono invece piuttosto bassi: 31,4% (586 persone) nel gruppo trattato e 20,3% (1,047 persone) nel gruppo di controllo. Ma si tratta di risultati preliminari riferiti solo al primo anno della sperimentazione, a causa della non disponibilità dei dati relativi al 2018. I risultati completi, disponibili nel 2020, renderanno possibile lo studio di specifici gruppi e condizioni (es. giovani, vecchi, composizione della famiglia, luogo di residenza, ecc.). Inoltre sarà possibile combinare i risultati delle due fonti per indagare ulteriori caratteristiche.

Se per una valutazione completa bisognerà attendere il prossimo anno, resta il fatto che il progetto finlandese sul reddito di base è stato un esperimento sociale eccezionale ,sia a livello nazionale che internazionale, che apre la strada a nuovi progetti fra cui, in particolare, l'introduzione di un'imposta sul reddito negativa.

### 3.2. Il salario minimo

Il tema del salario minimo è attualmente all'ordine del giorno nell'agenda politica nazionale ed europea, come misura di contrasto alla povertà lavorativa e alle disuguaglianze sul mercato del lavoro e, sul piano internazionale, di lotta al dumping salariale dei Paesi UE con minori tutele e un più basso tenore di vita, nei confronti dei Paesi più avanzati.

Per quanto riguarda la finalità di **contrasto alla povertà lavorativa**, in base alle statistiche Eurostat il fenomeno riguarda attualmente il 9,4% dei lavoratori europei (20,5 milioni di persone), con differenze molto ampie tra i diversi Paesi, dal 2,7% della Finlandia al 17,1% della Romania. Il dato risulta in crescita dell'8% alivello UE, rispetto al livello pre-crisi, così come tende ad aumentare il gap tra i diversi Paesi.

Il tema è stato recentemente oggetto di analisi approfondite a livello internazionale[31]. Dai dati più recenti risulta che il fenomeno è strettamente connesso con la diffusione di forme di lavoro non-standard (lavoro temporaneo; part-time involontario; autoimpiego, in parte a causa delle minori coperture di sicurezza sociale; gig economy); e riguarda in modo prevalente persone con un basso livello di istruzione (20,1%), con un background migratorio (21,4%), genitori single (21,9%) e persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro (37,3%).

Dalle analisi risulta chiaro che il ritorno al lavoro, su cui le politiche di workfare di molti Paesi pongono molta enfasi nel trattare la disoccupazione e la povertà, se in genere migliora la situazione di una persona, non è tuttavia sufficiente a garantire la fuoriuscita dalla condizione di povertà. Molte politiche giocano un ruolo importante nel prevenire e affrontare la povertà lavorativa: a livello macro una tassazione agevolata, la protezione sociale e sostegni al reddito come per es. reddito minimo (c.d. *in-work benefits*), politiche del mercato del lavoro egualitarie, tra cui il salario minimo. In considerazione delle caratteristiche delle persone colpite dalla povertà lavorativa, anche misure di tipo indiretto (es. benefit non economici quali servizi all'infanzia e misure di work-life balance, politiche familiari, investimento sulle competenze, supporto abitativo) possono avere un impatto positivo sull'attenuazione del fenomeno.

Secondo Eurofound, nella UE la proporzione di lavoratori con **retribuzioni pari o inferiori al minimo salariale** era pari al 7,2% nel 2016, con ampie variazioni tra gli Stati membri[32]. Includendo nel calcolo i lavoratori che percepiscono una retribuzione superiore fino al 10% del salario minimo, la percentuale aumenta all'11,4%. In molti Paesi esistono deroghe di legge all'applicazione del minimo

[31] Cfr. Eurofound, "In-work poverty in the EU", 2017
https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/in-work-poverty-in-the-eu
Più recentemente la rete European social policy network ha prodotto su incarico della Commissione UE un'indagine comparativa sulle politiche di contrasto alla povertà lavorativa nei 28 Paesi UE
EU Commission, European social policies network (ESPN), "In-work poverty in Europe: a study of national policies", 2019
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8214&furtherPubs=yes
[32] Cfr. Eurofound, "Minimum wages in 2019 – Annual review", 2019
https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19028en_0.pdf

salariale, che spiegano l'esistenza di retribuzioni inferiori al minimo (es. per i giovani e gli apprendisti; per i lavoratori stagionali; per i lavoratori domestici; ecc.)[33].

In base ai dati EUROSTAT riferiti al gennaio 2019, 22 Stati membri dell'UE hanno **salari minimi nazionali** che, espressi su base mensile, in termini nominali, risultano generalmente inferiori a € 600 nell'Est e sopra €1.400 nel Nord-Ovest dell'Unione[34]. Espresso in termini nominali, il salario minimo più elevato risulta essere superiore di oltre 7 volte rispetto a quello più basso. Al netto delle forti differenze nella produttività e del potere d'acquisto delle retribuzioni, ovvero esprimendo i salari minimi in standard di potere d'acquisto, questo rapporto si riduce a 3 volte (€557 mensili in Bulgaria a €1.646 in Lussemburgo).

Il "Minimum wage report 2019" del WSI Institute of economic and social research della Hans Böckler Stiftung del DGB, riporta i salari minimi orari nazionali espressi in termini di parità del potere d'acquisto (PPPs).

**Tab. 3.1. - Salari minimi orari in euro correnti e in PPP**

| Salario minimo orario nominale in EUR | | Ultimo aggiornamento | Salario minimo orario in PPP (purchasing power parities, EUR) | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| **European Union** | | | | |
| Luxembourg | 11,97 | 01/01/2019 | Luxembourg | 9,18 |
| France | 10,03 | 01/01/2019 | France | 8,97 |
| Netherlands | 9,91 | 01/01/2019 | Netherlands | 8,59 |
| Ireland | 9,80 | 01/01/2019 | Germany | 8,52 |
| Belgium | 9,66 | 01/09/2018 | Belgium | 8,49 |
| Germany | 9,19 | 01/01/2019 | Ireland | 7,61 |
| United Kingdom | 8,85 | 01/04/2018 | United Kingdom | 7,46 |
| Spain | 5,45 | 01/01/2018 | Slovenia | 5,81 |
| Slovenia | 5,10 | 01/01/2019 | Spain | 5,75 |

[33] Ibid. pag. 23 ss

[34] Dei 28 Stati membri dell'UE, Danimarca, Italia, Austria, Finlandia e Svezia non hanno il salario minimo legale, bensì minimi salariali fissati nei contratti collettivi di settore; Cipro, invece ha minimi salariali fissati per legge per le diverse professioni. I 22 Stati membri dell'UE che hanno un salario minimo nazionale possono essere divisi in tre gruppi principali in base al livello in euro: ad eccezione della Bulgaria, che ha il salario minimo lordo più basso di tutta l'UE (286 €), i Paesi dell'Est-Europa hanno salari minimi mensili compresi tra €400 e circa €600. Nei restanti sette Stati membri del Nord-Ovest, i salari minimi sono superiori a €1.450 al mese.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum_wage_statistics
Cfr. database EUROSTAT al link: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-076596_QID_-29488EDB_UID_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;GEO,L,Y,0;CURRENCY,L,Z,0;INDICATORS,C,Z,1;&zSelection=DS-076596CURRENCY,EUR;DS-076596INDICATORS,OBS_FLAG;&rankName1=TIME_1_0_0_0&rankName2=GEO_1_2_0_1&rankName3=CURRENCY_1_2_-1_2&rankName4=INDICATORS_1_2_-1_2&sortC=ASC_-1_FIRST&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time_mode=ROLLING&time_most_recent=true&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Malta | 4,40 | 01/01/2019 | Poland | 5,29 |
| Portugal | 3,61 | 01/01/2019 | Malta | 5,20 |
| Lithuania | 3,39 | 01/01/2019 | Lithuania | 5,10 |
| Greece | 3,39 | 01/03/2012 | Romania | 5,09 |
| Estonia | 3,21 | 01/01/2019 | Hungary | 4,35 |
| Czech Republic | 3,11 | 01/01/2019 | Czech Republic | 4,28 |
| Poland | 3,05 | 01/01/2019 | Croatia | 4,22 |
| Slovakia | 2,99 | 01/01/2019 | Slovakia | 4,21 |
| Croatia | 2,92 | 01/01/2019 | Portugal | 4,13 |
| Hungary | 2,69 | 01/01/2019 | Estonia | 3,98 |
| Romania | 2,68 | 01/01/2019 | Greece | 3,91 |
| Latvia | 2,54 | 01/01/2018 | Bulgaria | 3,51 |
| Bulgaria | 1,72 | 01/01/2019 | Latvia | 3,42 |

Fonte: WSI Institute of economic and social research 2019 https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_43610.htm

Un modo più preciso per il confronto tra Paesi è attraverso l'utilizzo dell'indice di Kaitz, che esprime il rapporto tra il salario minimo e il salario mediano in ciascun Paese[35]. Per i Paesi europei questo indicatore varia tra il 41 e il 61,8%: Francia, Portogallo, Romania e Slovenia presentano indici di Kaitz più elevati, intorno al 60%; la maggior parte dei Paesi si colloca tra il 45 e il 55%, mentre Estonia, Repubblica Ceca e Spagna sono vicini al 40%. In generale si ritiene che l'indice di Kaitz dovrebbe essere almeno uguale a 0,5 per poter assicurare al suo percettore un'esistenza dignitosa, libera dal bisogno, mentre invece solo 9 tra i 19 Paesi UE per cui sono disponibili i dati hanno un salario minimo superiore a tale soglia[36].

**Tab. 3.2. - Indici di Kaitz del salario minimo legale in Europa**

**(in percentuale del salario mediano)**

| Paesi | Indice di Kaitz in % del salario mediano |
|---|---|
| Francia | 61,8 |
| Portogallo | 60,9 |
| Romania | 59,7 |

[35] WSI Institute of economic and social research, "Minimum wage report 2019", March 2019 https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_46e_2019.pdf

[36] In Italia, dove non esiste il salario minimo legale, i minimi settoriali sono stabiliti da 868 accordi contrattuali, che coprono il 96-99% dei lavoratori. Secondo l'OCSE i minimi settoriali (che sono solitamente superiori ai salari minimi nazionali laddove questi ultimi esistono) sono pari al 65-80% dei salari mediani, con ampia variabilità tra settori e regioni. L'OCSE ha calcolato che con l'introduzione di un salario minimo legale nel nostro ordinamento ad un livello di 9 € lordi (Proposta del Movimento 5 Stelle) l'Italia si collocherebbe nel gruppo di Paesi con un indice di Kaitz superiore al 60%; mentre se il livello del salario minimo fosse fissato a 9 € netti (Proposta del Partito Democratico) l'Italia sarebbe il Paese europeo con i minimi relativi più elevati.

Cfr. Senato della repubblica, Commissione Lavoro, previdenza sociale - Ufficio di Presidenza, Audizioni dell'OCSE sui ddl n. 310 e n. 658 sul salario minimo orario, http://webtv.senato.it/4621?video_evento=1036

| | |
|---|---|
| Slovenia | 58,2 |
| **Paesi** | **Indice di Kaitz in % del salario mediano** |
| Polonia | 54,0 |
| Lituania | 53,6 |
| Regno Unito | 53,6 |
| Ungheria | 52,7 |
| Lussemburgo | 52,6 |
| Lettonia | 48,3 |
| Grecia | 48,3 |
| Slovacchia | 48,0 |
| Germania | 47,8 |
| Belgio | 47,2 |
| Olanda | 47,0 |
| Irlanda | 45,8 |
| Estonia | 41,3 |
| Repubblica Ceca | 41,0 |
| Spagna | 40,2 |

Fonte: WSI Institute of economic and social research 2019 https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_46e_2019.pdf

Oltre agli effetti sulle disuguaglianze, il livello del salario minimo è un elemento importante per determinare il suo impatto sull'occupazione, presupponendo un trade-off tra salari e occupazione, ovvero tra costo del lavoro e competitività delle imprese. Se a livello teorico gli effetti del salario minimo su occupazione e orari di lavoro sono piuttosto controversi, c'è tuttavia consenso nel ritenere che livelli di salario minimo moderati consentono di contenere le disuguaglianze senza penalizzare i livelli occupazionali, mentre livelli elevati tendono a spiazzare l'occupazione e le ore lavorate, specialmente tra i giovani e i meno qualificati. Quindi un salario minimo troppo basso rischia di essere inefficace ai fini del contrasto alla povertà lavorativa e alle disuguaglianze, mentre un livello troppo alto rischia di produrre effetti controproducenti spiazzando l'occupazione, e aumentando di fatto le disuguaglianze[37]. L'evidenza empirica dice che se il rapporto tra salario minimo e salario mediano è pari al 40-50%, non si ha un impatto negativo sull'occupazione.

Il salario minimo è suscettibile inoltre di avere un impatto positivo sulla struttura delle retribuzioni qualora, nella sua interazione con il sistema della contrattazione collettiva, esso venga utilizzato come tasso-base per la definizione delle retribuzioni immediatamente superiori al minimo che potrebbero beneficiare dei suoi adeguamenti periodici (es. in Francia). Ciò contribuirebbe a ridurre la distanza tra le retribuzioni basse e quelle più elevate, e quindi le disuguaglianze. Ma perché ciò avvenga è necessario il dialogo tra le forze politiche e sociali e la condivisione di un obiettivo politico

[37] Cfr. Claudio Lucifora, Salario minimo in Italia e in Europa: istruzione per l'uso, La Newsletter dei nuovi lavori, n.235 del 09 aprile 2019 http://www.nuovi-lavori.it/index.php/sezioni/1563-salario-minimo-in-italia-e-in-europa-istruzioni-per-l-uso

di riduzione delle disuguaglianze[38]. Per contro, una politica di salario minimo mal concepita o non basata sul consenso, potrebbe minare il sistema della contrattazione collettiva e produrre effetti perversi quali la riduzione dell'orario di lavoro, l'appiattimento dei salari sul livello minimo, la sostituzione di contratti di lavoro subordinato con contratti di lavoro autonomo, o un incremento del lavoro sommerso.

In alcuni Paesi (es. Germania) l'introduzione del salario minimo legale ha inteso dare una copertura economica minima a lavoratori non coperti dalla contrattazione collettiva, in settori quali l'edilizia, il lavoro domestico, la gig economy, e non quindi provocare uno spiazzamento di questa.

A livello europeo la discussione su una politica di salario minimo coordinata ha ripreso recentemente quota e potrebbe essere una delle priorità, insieme ad un common framework sul reddito minimo, della Presidenza tedesca della UE nella seconda metà del 2020.

Nell'insieme un intervento comunitario su salario minimo e reddito minimo potrebbe contribuire a dare slancio alla dimensione sociale della UE e a dare concretezza ai principi affermati -da ultimo- nel Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017, in cui si sostiene il diritto individuale ad una retribuzione equa in grado di consentire un tenore di vita dignitoso[39] e a un reddito minimo dignitoso, nel caso di scarsità di risorse.

Una politica europea sui salari minimi dovrebbe prevedere standard e obiettivi comuni relativi al livello retributivo minimo da applicarsi negli Stati membri, e meccanismi di coordinamento e di governance europei, ad es. attraverso il Semestre europeo, che già attualmente coordina vari aspetti di politica economica tra cui le raccomandazioni in tema di politica retributiva[40]. Tale soluzione consentirebbe inoltre di evitare il divieto formale esplicitato nei Trattati di regolare questioni retributive, la cui competenza spetta agli Stati (Trattato sul funzionamento dell'EU, art.153, par. 5).

La discussione sulle linee-guida di un coordinamento europeo in materia di salario minimo converge nel fissare le soglie minime salariali negli Stati membri ad una determinata percentuale del valore mediano del salario nazionale, in genere alla soglia del 60%, valore verso cui già diversi Paesi stanno gradualmente convergendo attraverso adeguamenti periodici[41].

---

[38] Cfr. ad es. Massimo Aprea e Corrado Pensabene, Il salario minimo in Europa: differenze, potenzialità e problemi, Menabò di Etica ed economia, 20 Marzo 2018, https://www.eticaeconomia.it/il-salario-minimo-in-europa-differenze-potenzialita-e-problemi/

[39] Il Punto 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali, dedicato alle retribuzioni, afferma: "I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso. Sono garantite retribuzioni minime adeguate, che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia in funzione delle condizioni economiche e sociali nazionali, salvaguardando nel contempo l'accesso al lavoro e gli incentivi alla ricerca di lavoro. La povertà lavorativa va prevenuta. Le retribuzioni sono fissate in maniera trasparente e prevedibile, conformemente alle prassi nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali".

[40] Sull'argomento cfr. la proposta contenuta nel Rapporto Cordery al Parlamento francese, "Rapport d'information déposée par la Commission des affaires européennes sur le salaire minimum au sein de l'Union européenne", présenté par Philip Cordery, député, 2016 http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/europe/rap-info/i3856.pdf

[41] Ad es. il governo britannico ha introdotto il "National living wage" con l'intenzione di raggiungere il 60% del salario mediano entro il 2020; in Spagna l'aumento del salario minimo di oltre il 22% nel gennaio 2019 è stato espressamente giustificato dall'intenzione di procedere verso l'obiettivo del 60%; in molti Paesi dell'Europa dell'Est obiettivi guidati dall'indice di Kaitz sono serviti a rendere permanenti e significativi gli adeguamenti nei livelli di salario minimo; in Germania l'obiettivo ampiamente sostenuto di un importo di €12 l'ora è vicino al salario mediano del Paese.

**SCHEDE PAESE**

Questa sezione del documento presenta alcuni approfondimenti sul tema del reddito minimo, a partire dai sistemi di politiche del lavoro e sociali di Francia e Germania[42]. Questi sono infatti tra i Paesi europei dotati di sistemi di welfare più antichi, basati su diritti individuali garantiti dalla Costituzione. Entrambi dispongono di dispositivi di reddito minimo a carattere universalistico, finanziati dal bilancio dello Stato, con regole stabilite dal legislatore nazionale e gestiti localmente, e di sistemi di politiche attive forti e consolidati.

Entrambi i Paesi hanno effettuato importanti riforme in anni recenti – tuttora in corso per alcuni aspetti - sia sul lato delle politiche passive che delle politiche attive del lavoro, per adeguare le prestazioni della protezione sociale e i servizi per il lavoro ai mutamenti in corso nella società. Pertanto, pur non essendo possibile effettuare un benchmark nel senso vero e proprio della parola, l'analisi dei contesti socio-economici, delle politiche e degli strumenti adottati in questi due Paesi offre un contributo importante al dibattito presente in Italia sull'attuazione della misura denominata Reddito di Cittadinanza e sull'eventuale introduzione di un provvedimento relativo all'istituzione di un salario minimo.

## 4. FRANCIA

Nel 2018, in Francia si trovavano in condizioni di povertà 8,8 milioni di persone, di cui circa 3 milioni in situazioni di grave privazione materiale[43]. Nonostante l'aumento della spesa sociale dedicata alla lotta alla povertà, si è registrato nel tempo un aumento tendenziale del tasso di povertà. La riproduzione della povertà fra le generazioni produce una forte vulnerabilità dei più giovani (3 milioni di bambini poveri; il 20,7% della disoccupazione riguarda i giovani; 60.000 minori tra i 16 e i 18 anni rientrano tra i NEET; 3.000 giovani in uscita dall'aiuto sociale per l'infanzia si trovano senza alcun supporto).

Nei paragrafi successivi verranno approfonditi il sistema dei minimi sociali e le politiche di accompagnamento al lavoro e all'integrazione sociale, e infine sarnno presentati i risultati di alcune valutazioni sul sistema prevenzione e lotta alla povertà, che evidenziano gli elementi di successo ma anche importanti criticità che spingono a una revisione delle politiche esistenti.

### 4.1. Il sistema francese dei minimi sociali

I minimi sociali (*minima socieux*) sono prestazioni sociali finalizzate alla lotta contro la povertà, finanziati con trasferimenti a carico della fiscalità e mirano ad assicurare a una persona e alla sua famiglia un reddito minimo. L'attuale sistema di minimi sociali in Francia è piuttosto complesso. È

[42] Per informazioni sul sistema a francese e tedesco dei servizi per il lavoro e le politiche attive cfr. ANPAL Servizi, Scheda Paese. Francia, dicembre 2017, https://www.anpalservizi.it/documents/20181/90529/Scheda+Paese++FRANCIA+_dicembre+2017_DEF.pdf/bc061fb7-6168-49d2-9539-ea6f110b2436?version=1.0
ANPAL Servizi, Scheda Paese. Germania, dicembre 2017, http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=a621a72e-eb38-4209-b2d8-cb6f3bda5b0f.pdf&uid=a621a72e-eb38-4209-b2d8-cb6f3bda5b0f

[43] Ministère des Solidarités et de la Santé, "Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté. Investir dans les Solidarités pour l'Emancipation de tous. Dossier de presse", 13 Septembre 2018 https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dp_annonce_strategie_v26_pages.pdf

articolato in una serie di prestazioni differenziate per target, e istituite in diversi periodi, a partire dal 1956, per compensare i gap del sistema di protezione sociale basato su meccanismi assicurativi-contributivi. Attualmente vi sono dieci differenti dispositivi di reddito minimo a carattere categoriale.

I minimi sociali sono **prestazioni condizionate**, ovvero sono concesse a condizione che il reddito del richiedente non superari un certo tetto di risorse (*plafond de ressources*). Gli importi delle prestazioni variano a seconda delle risorse iniziali del richiedente e del suo nucleo familiare, entro il limite di un massimale (*montant maximal*) che varia anch'esso in base alla composizione della famiglia. Il **reddito** rappresenta il principale requisito per l'accesso ai benefici, ma alcuni regimi richiedono anche la **residenza** e requisiti d'**età**. L'importo dei benefici è calcolato in modo differente a seconda dei dispositivi: in modo puramente differenziale (ovvero per differenza tra le risorse iniziali del richiedente e l'importo massimo della prestazione previsto dal dispositivo); in modo forfettario (la prestazione prevede un importo fisso, spesso per classi di reddito, che viene versato a condizione che le risorse del beneficario non superino un certo massimale); o secondo una modalità di calcolo misto. Gli importi sono rivisti annualmente in base all'inflazione.

Le misure di reddito minimo sono valide su tutto il territorio nazionale e nei Dipartimenti e regioni d'oltremare (DROM); il finanziamento avviene attraverso risorse nazionali, sebbene i canali di erogazione possano essere differenti. I criteri di ammissibilità, le soglie di reddito, le modalità di calcolo e i massimali dei diversi regimi, nonché le procedure di assegnazione sono stabiliti a livello nazionale per legge e differiscono a seconda del dispositivo. La gestione, invece, è locale, con una pluralità di amministrazioni coinvolte, punti di accesso e sportelli. Ad esclusione delle misure in favore delle persone anziane, tutti i dispositivi di reddito minimo possono essere assegnati a persone in età da lavoro e prevedono, pertanto, servizi di supporto per l'integrazione sociale e lavorativa.

Oltre al **Revenu de solidarité active, RSA**, di cui si parla in modo prevalente nel testo, che rappresenta lo schema più generale e più ampio, a carattere universale, le principali misure sono: l'**Allocation aux adultes handicapés, AAH** (Code de l'action sociale et des familles, Articles L. 821-1 et seq.) finalizzato a garantire risorse minime per le persone con disabilità che influiscono sulle loro capacità per almeno il 50%, finanziato dallo Stato attraverso il prelievo fiscale; l'**Allocation supplémentaire d'invalidité, ASI** (Code de l'action sociale et des familles, Articles L. 815-24 et seq.) e l'**Allocation de solidarité aux personnes âgées, ASPA** (Code de l'action sociale et des familles, Articles L. 815-1 et seq.) finalizzati a integrare le prestazioni di sicurezza sociale per le persone anziane o disabili con poche risorse. L'ASPA è finanziato dal Fondo di solidarietà per la vecchiaia (FSV), che è principalmente finanziato attraverso il CSG (contributo sociale generalizzato) basato sui redditi da capitale, mentre l'ASI è finanziato dal Fondo speciale di invalidità (sussidio statale); L'**Allocation de solidarité spécifique, ASS** (Code du travail, Articles L. 5423-1 et seq.) che, come si dirà meglio nel prossimo paragrafo, è il trattamento di disoccupazione assistenziale gestito da Pôle emploi.

Gli altri dispositivi di minimo sociale sono più limitati come numero di beneficiari e importi, alcuni in phasing-out. Riguardano differenti target: i richiedenti asilo (**Allocation pour demandeur d'asile, ADA**); le vedove di un assicurato al regime di assicurazione sociale del sistema generale o agricolo, troppo giovani per la pensione di reversibilità (**Allocation veuvage, AV**); i residenti nei dipartimenti e regioni d'oltremare di età compresa tra i 55 e i 64 anni, in uscita definitiva dal mercato del lavoro (**Revenu de solidarité, RSO**); un'indennità di disoccupazione temporanea solidale versata agli apolidi, ai cittadini stranieri che beneficiano di protezione sussidiaria, ex prigionieri in reinserimento ed ex espatriati dal loro ritorno in Francia (**Allocation temporaire d'attente, ATA,** abolita nel 2017);

un'indennità di disoccupazione del regime di solidarietà per coloro che cercano lavoro non avendo contributi sufficienti per ricevere una pensione completa, e non hanno ancora raggiunto l'età minima legale della pensione (**Allocation équivalent retraite de remplacement, AER-R** o **Allocation transitoire de solidarité de remplacement, ATS-R**, o **Prime transitoire de solidarité, PTS**, a seconda dell'età dei beneficiari)[44].

Altre prestazioni sociali, che non rientrano tecnicamente fra i minimi sociali, a cui i beneficiari di minimi sociali possono accedere sono i dispositivi per l'assistenza abitativa[45], i sussidi familiari parzialmente slegati da requisiti di reddito[46], e gli incentivi al lavoro previsti dal **Prime d'activité** (Code de la sécurité sociale, Article L. 841-1 et seq.), di cui si parla con maggior dettaglio nel paragrafo successivo. Quest'ultimo in particolare risulta importante nell'ottica di indirizzare i percettori di minimi sociali abili al lavoro verso attività lavorative, senza impattare negativamente sul loro reddito disponibile, secondo un approccio di "making work pay".

I percettori di minimi sociali possono inoltre beneficiare della copertura sanitaria universale complementare (**Couverture maladie universelle complémentaire, CMU-C**). Questo aiuto è assegnato, su richiesta, per un anno (rinnovabile) a persone che risiedono permanentemente in Francia e che hanno un reddito mensile inferiore a €720. CMU-C copre tutte le spese non soddisfatte dal regime sanitario di base.

Gli ultimi due decenni hanno visto una tendenza alla riduzione del numero degli schemi di reddito minimo, verso una semplificazione amministrativa. Sebbene esista una pluralità di misure di reddito minimo, le principali quattro rappresentano il 95,4% del totale dei beneficari e il 97% della spesa destinata al loro finanziamento.

A settembre 2018 la presidenza francese ha lanciato la nuova *Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté*, nell'ambito della quale è prevista una riforma del sistema dei minimi sociali nella direzione della semplificazione e dell'equità, con la creazione entro il 2020 di un nuovo **Revenu Universel d'Activité**, che dovrà accorpare in un unico dispositivo alcune delle prestazioni attualmente esistenti[47].

---

[44] Per maggiori informazioni sui principali dispositivi cfr. il database del MISSOC Mutual Information System on Social Protection della DG Occupazione, lavoro e affair sociali della Commissione UE https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/

[45] Gli aiuti per la casa (*aides logement*) coprono parte del costo delle famiglie per l'affitto o per il mutuo per la prima casa, o per spese connesse alla casa. Nel 2016, hanno beneficiato dell'assistenza abitativa a titolo dei diversi dispositivi previsti (Aide personnalisée au logement, APL; Allocation de logement familiale, ALF; Allocation de logement sociale, ALS) 6,5 milioni di famiglie, circa 13,5 milioni di persone, pari al 20% della popolazione.

[46] I sussidi familiari (*prestations familiales*) supportano le famiglie nella cura dei figli e nelle esigenze di conciliazione lavoro-famiglia. Alla fine del 2016, 6,8 milioni di famiglie hanno beneficiato di almeno una prestazione familiare. L'importo medio è stato di 388 euro al mese per nucleo familiare. I benefici a titolo di sussidi familiari sono pagati in parte incondizionatamente dalle risorse del nucleo familiare e in parte modulati in base al reddito della famiglia.

[47] A seguito della presentazione del Piano di lotta contro la povertà le informazioni presentate nel testo, valide al momento, sono suscettibili di venire modificate a breve.

**Tab. 4.1. – Numero di beneficiari di minimi sociali e spesa per dispositivo, 2017**

| Minimi sociali | Beneficiari (migliaia) | Spesa (milioni di €) | Spesa media mensile per beneficiario (€) |
|---|---|---|---|
| Revenu de solidarité active (RSA) | 1.883,8 | 11.172 | 501 |
| Allocation aux adultes handicapés (AAH) | 1.163,1 | 9.409 | 707 |
| Allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) | 552,6 | 2.549 | 384 |
| Allocation de solidarité spécifique (ASS) | 427,1 | 2.621 | 496 |
| Allocation pour demandeur d'asile (ADA) | 86,8 | 350 | 358 |
| Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) | 81,6 | 232 | 239 |
| Allocation veuvage (AV) | 9,0 | 57 | 560 |
| Revenu de solidarité (RSO) | 8,8 | 53 | 507 |
| Allocation d'insertion (AI) ou allocation temporaire d'attente (ATA) | 7,5 | 54 | 458 |
| Allocation équivalent retraite - remplacement (AER-R) ou allocation transitoire de solidarité-remplacement (ATS-R) | 1,8 | 37 | 1.083 |
| **Totale** | **4.222,0** | **26.535** | |

Fonte: Elaborazioni Anpal Servizi Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali su dati DREES http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx

## 4.2. Il funzionamento di alcuni dispositivi di welfare

Il presente paragrafo, anche per finalità di descrizione del sistema francese e di confronto internazionale, prende in esame tre dispositivi – il Revenue de solidarité active, il Prime d'activité e l'Allocation de solidarité specifique - in ragione del fatto che si tratta delle principali misure di welfare a cui possono rivolgersi i disoccupati (in via non esclusiva nel RSA) che non hanno titolo o hanno esaurito il diritto a trattamenti di disoccupazione contributiva, e i lavoratori poveri.

### 4.2.1. Il Revenue de solidarité active

La Francia è dotata di un sistema universale di reddito minimo dal 1988, quando fu istituito il *Revenu minimun d'insertion* (RMI), sulla base di un diritto di tutti i cittadini, sancito nella Carta Costituzionale del 1946, ad avere risorse sufficienti per vivere in modo dignitoso. Nel 2008 la misura è stata sostituita dall'attuale **Revenu de solidarité active, RSA** (Code de l'action sociale et des familles, Articles L. 262-1 et seq.), a carattere universalistico. Come dispositivo di protezione di ultima istanza il RSA fornisce un livello minimo di reddito alle persone, **occupate o no**, senza o con risorse inferiori ad un determinato ammontare.

I **requisiti di accesso** ai benefici del RSA riguardano la **residenza stabile ed effettiva in Francia**[48]; la disponibilità di risorse familiari al di sotto dei massimali di reddito minimo garantito; età dai 25 anni

[48] Questa indennità è accessibile solo ai cittadini dello Spazio economico europeo o della Svizzera se hanno svolto in Francia un lavoro dichiarato legalmente e hanno il diritto di soggiorno. Gli stranieri di altri paesi devono essere in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo, che consenta loro di lavorare in Francia, avere lo status di

in su o dai 18 anni, nel caso in cui il richiedente sia un genitore single o abbia svolto attività lavorativa prima della richiesta del sussidio (RSA Jeunes); fino al raggiungimento dell'età legale per la pensione. I **massimali** del RSA sono stabiliti a livello nazionale, facendo riferimento alla soglia di povertà monetaria, fissata al 60% del reddito mediano. Nella Francia metropolitana un individuo è considerato povero quando il suo reddito mensile, calcolato dopo le imposte e le prestazioni sociali, è inferiore a 1.119 €/mese (per il 2019).

La soglia varia a seconda della composizione familiare. A titolo di es. la Tab. 4.2. riporta le soglie di povertà relative al 2018.

**Tab. 4.2. – Soglie di povertà 2018**

| | **Soglia di povertà (al 60% del reddito mediano)** |
|---|---|
| Persone sole | 1.026 € |
| Famiglie monoparentali con un figlio con meno di 14 anni | 1.334 € |
| Coppie senza figli | 1.539 € |
| Coppie con due figli con meno di 14 anni | 2.155 € |
| Coppie con due figli con più di 14 anni | 2.565 € |

Fonte: Observatoir sur les Inégalités, 2018 https://www.inegalites.fr/Les-seuils-de-pauvrete-en-France

L'importo-base del massimale mensile è fissato al 50% della soglia di povertà, varia in base alla composizione del nucleo familiare, è indicizzato all'evoluzione dei prezzi al consumo e viene regolarmente aggiornato tramite decreto, con cadenza annuale. L'ultimo aggiornamento ha avuto luogo il 1 aprile 2019 (+1,6%, in base al tasso di inflazione), portando l'importo-base mensile del dispositivo per la persona singola a 559,74 €. Il massimale, come si è detto, varia a seconda della situazione familiare: rispetto all'importo-base è previsto un supplemento del 50% per la prima persona adulta in più (es. il coniuge) appartenente al nucleo familiare, del 30% per ogni persona aggiuntiva di età inferiore ai 14 anni e del 40% per ogni persona in più oltre la terza quando la famiglia comprende più di due persone con meno di 25 anni, fino ad un massimo di 1.175,47 € per una coppia con 2 bambini. Inoltre alle famiglie monoparentali spetta un'integrazione temporanea, la cui percentuale varia a seconda del numero di bambini (RSA majoré) (Tab. 4.3.).

**Tab. 4.3. – Massimali forfettari del RSA in base al carico familiare, 2019**

| | **Persona single** | **Maggiorazioni per donna in gravidanza o genitore solo (RSA majoré)** | **Coppia** |
|---|---|---|---|
| **Senza figli** | 559,74€ | 718,78€ | 839,62€ |
| **1 Figlio** | 839,62€ | 958,37€ | 1.007,55€ |
| **2 Figli** | 1.007,55€ | 1.197,97€ | 1.175,47€ |
| **Per ogni figlio in più** | 223,89€ | 239,59€ | 223,89€ |

Fonte: https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/3562-rsa-2019-montant-et-simulation-du-rsa

rifugiato o essere riconosciuti come apolidi. Un europeo che è venuto in Francia per cercare lavoro ed è rimasto nel paese non può richiedere il RSA in quanto persona in cerca di lavoro.

I massimali forfettari rappresentano il reddito garantito. Il calcolo della prestazione spettante al richiedente viene fatto in modo puramente differenziale (ovvero per differenza tra le risorse iniziali del richiedente e l'importo massimo della prestazione previsto dal dispositivo). I nuclei con risorse iniziali superiori al livello del reddito garantito non sono eligibili al RSA. Gli importi possono essere ridotti in presenza di altre prestazioni (es. sostegno abitativo, sussidi familiari, ad eccezione delle prestazioni speciali) per le quali non è prevista la possibilità di cumulo. Il reddito globale del beneficario può essere tuttavia superiore al reddito garantito, poiché alcuni tipi di risorse non sono prese in considerazione nel calcolo delle risorse iniziali.

Per il **calcolo dei benefici** a cui il richiedente ha diritto viene presa in considerazione la situazione economica e la composizione della famiglia. La misura è soggetta al test dei mezzi. La famiglia è composta dal richiedente ed eventualmente dal coniuge, convivente o partner nell'ambito di un PACS[49] e da altre persone che convivono (i figli per cui si ha diritto all'assegno di famiglia e altri figli e persone di età compresa tra 17 e 25 anni con un legame familiare, che dipendono in modo permanente dalla famiglia). Possono presentare domanda tutti i membri della famiglia, ma viene pagata una sola prestazione per nucleo familiare.

Dalla verifica dei mezzi sono escluse una serie di indennità e prestazioni che la famiglia riceve a vario titolo (es. borse di studio, indennità di infortunio sul lavoro, Prime d'activité, prestazioni per la prima infanzia, indennità di trasferimento, indennità di istruzione speciale per un figlio disabile, indennità di disabilità, Garanzia giovani). Nel test dei mezzi si tiene conto dei redditi derivanti da beni mobili e immobili, che afferiscono al beneficiario e alla sua famiglia, con riferimento al trimestre precedente alla domanda di indennità. In caso di discrepanza tra stile di vita e mezzi dichiarati viene fatta una valutazione forfettaria dello stile di vita del beneficiario.

Il dispositivo non prevede la possibilità di **cumulo**, neanche temporaneo, con redditi da lavoro: la ripresa del lavoro o variazioni salariali non fanno decadere dal diritto al beneficio, ma incidono sull'importo concesso. È invece possibile il cumulo con altre prestazioni di sicurezza sociale (es. con l'Allocation supplémentaire d'invalidité, ASI o con il Prime d'activité, in determinate condizioni; con i sussidi familiari; non con l'Allocation de solidarité spécifique, ASS) che, di fatto, aumentano il reddito disponibile dei beneficiari. Il percettore di RSA può richiedere altre prestazioni non specificamente previste per i beneficiari di reddito minimo, ma che riguardano persone a basso reddito, quali aiuti nell'ambito dell'assistenza abitativa (es. contributi per l'affitto o il mutuo prima casa, costi di trasloco, bollette, ecc.), il diritto all'assicurazione malattia-maternità nell'ambito della professione o in base alla residenza.

L'importo della prestazione viene ricalcolato ogni 3 mesi in base al reddito trimestrale e concesso fino a quando l'importo massimo supera il reddito familiare. Allo scopo di verificare eventuali variazioni nel reddito familiare, infatti, i beneficiari di RSA devono dichiarare ogni 3 mesi le proprie entrate. Di fatto, comunque, salvo cambiamenti nella situazione economica del beneficiario, in caso di morte dell'assegnatario, o di raggiungimento dell'età legale della pensione, **la prestazione non ha limiti di durata**, ma la richiesta va ripresentata ogni 3 mesi**.**

[49] Il Pacte civil de solidarité (Pacs) è un contratto tra due persone maggiorenni di sesso diverso o dello stesso sesso, che vogliono organizzare la vita in comune, in vigore in Francia dal 1999. Il Pacs può riguardare anche coppie di amici senza relazioni intime, ma non parenti tra loro.

Il RSA è gestito dai Dipartimenti[50], ed è erogato dalle Caisses d'allocations familiales, CAF[51] e dalla Mutualité sociale agricole (MSA)[52].

Le prestazioni del RSA **non sono soggette a tassazione**, sono esenti dal versamento del contributo sociale generalizzato (Contribution sociale généralisée, CSG) ma non dal contributo per il rimborso del debito sociale (Contribution per le remboursement de la dette sociale, CRDS).

Per quanto riguarda la **presentazione delle domande**, accanto alle procedure tradizionali (presentazione del modulo cartaceo o appuntamento de visu per presentare una domanda attraverso i servizi sociali comunali, intercomunali o dipartimentali, le associazioni o gli organismi autorizzati dal Conseil Départemental, le istituzioni del welfare come le CAF o la Mutualité sociale Agricole), per migliorare l'accesso al diritto al RSA, dall'estate del 2017 è stata gradualmente implementata una procedura di **domanda on-line**, che consente ai richiedenti di calcolare l'importo del RSA a cui hanno diritto e di presentare la domanda di prestazioni attraverso la piattaforma digitale.

La **valutazione delle domande** spetta ad un organismo incaricato dal Conseil Départemental dell'esame delle richieste. Le domande prevedono la dichiarazione sull'onore relativa alla correttezza delle informazioni fornite e l'invio dei documenti giustificativi all'organismo incaricato dell'esame, il quale ha facoltà di verificare le informazioni presentate richiedendo di produrre nuove prove documentali o ottenendo informazioni da parte di autorità fiscali, istituti di sicurezza sociale e organismi che si occupano di pensioni integrative o contro la disoccupazione. In caso di rifiuto della prestazione, il richiedente riceve una notifica nella quale sono indicati i motivi del rifiuto, i mezzi di ricorso disponibili e i relativi termini di scadenza. La persona interessata viene informata dei suoi diritti e obblighi, nonché delle sanzioni associate a frodi o false dichiarazioni. I beneficiari sono obbligati a informare le autorità competenti di eventuali modifiche alla loro situazione personale.

Il **finanziamento della misura** è a carico dei Dipartimenti, in parte attraverso fondi propri e in parte da contributi forniti dallo Stato attraverso il *Fonds National Pour la Solidarité Active (FNSA)*, istituito nel 2009, in cui viene versato il gettito del contributo aggiuntivo dell'1,1% sui prodotti di investimento e sui redditi da capitale percepiti da persone fisiche fiscalmente domiciliate in Francia. I Dipartimenti finanziano il supporto al reddito per le famiglie, mentre il FNSA finanzia il saldo tra l'importo totale versato dagli organismi pagatori e la somma dei contributi a carico di ciascun Dipartimento; parte dei costi di gestione sostenuti dagli organismi pagatori; le spese per le politiche attive (accompagnamento del beneficiario del RSA in attività lavorative o formative nell'ambito del contratto di integrazione per un periodo limitato fissato con decreto; il supporto personalizzato per il ritorno al lavoro).

---

[50] Nell'ordinamento francese i Dipartimenti sono l'autorità amministrativa territoriale di secondo livello (dopo le Regioni). La suddivisione amministrativa prevede 18 Regioni di cui 13 metropolitane e 5 d'oltremare e 101 Dipartimenti, di cui 96 metropolitani e 5 d'oltremare. Il Dipartimento è amministrato dal consiglio dipartimentale (*Conseil départemental*), eletto ogni sei anni per suffragio universale. Il Presidente del consiglio dipartimentale detiene il potere esecutivo. In ogni dipartimento è presente un prefetto (*Préfet*) nominato dal Presidente della Repubblica con il ruolo di rappresentare il governo centrale.

[51] Le Caisses d'allocations familiales (CAF) sono i rappresentanti sul territorio della Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), che costituisce il settore «Famiglia» della Sicurezza sociale. Le Casse sono enti di diritto privato a competenza territoriale incaricati di versare gli aiuti finanziari a carattere familiare o sociale, alle condizioni previste dalla legge (es. Allocations familiales e aide au logement familiale, rivolti alle famiglie; RSA, e Allocation adulte handicapé, rivolti alla disabilità).

[52] Mutualité sociale agricole (MSA) è il regime di protezione sociale obbligatoria per i lavoratori del settore agricolo.

In determinate situazioni la misura prevede degli obblighi di inserimento (*obligations d'insertion*), in base ai quali il beneficiario del RSA deve iscriversi a un **programma di integrazione** per poter ricevere il sussidio. L'obbligo di inserimento è valido per i disoccupati o quando il reddito professionale medio mensile è inferiore a 500 €. Le regole relative alle persone soggette a "diritti e doveri" si applicano tanto all'assegnatario del beneficio quanto al suo coniuge, convivente o partner che, se sussistono le condizioni di cui si è detto, è ugualmente tenuto a sottoscrivere un progetto personalizzato. Se le barriere all'inserimento lavorativo non sono eccessive, il beneficiario viene indirizzato verso Pôle emploi per la sottoscrizione del c.d. **Projet personalisé d'accéss à l'emploi, (PPAE)**[53], ovvero un piano individuale di inserimento al lavoro. Il PPAE riguarda tutte le persone in cerca di lavoro che si rivolgono a Pôle emploi (o un'organizzazione di servizi pubblici per l'impiego quando un accordo con Pôle emploi lo prevede). Il Piano individuale definisce la natura e le caratteristiche del lavoro che si sta cercando, l'area geografica prescelta e il livello di salario desiderato, tenendo conto di alcuni criteri tra cui caratteristiche personali (es. competenze, titoli e qualifiche, esperienze professionali, situazione personale e familiare) e del mercato del lavoro locale. Questi criteri costituiscono l'offerta congrua di lavoro corrispondente al profilo del candidato (l'offre raisonnable d'emploi). Il PPAE determina inoltre le azioni che Pôle emploi si impegna a mettere in campo al fine di finalizzare la ricerca di lavoro (es. valutazione delle competenze della persona in cerca di lavoro, identificazione di ev. bisogni di formazione, ecc.), nonché le azioni che la persona in cerca di lavoro dovrà svolgere (es. iscriversi alle offerte di lavoro in pole-job.fr, partecipare a workshop, per es. per la stesura del CV e di lettera di accompagnamento, informazione/formazione per creare un'attività di lavoro autonomo, ecc.). Il PPAE viene aggiornato in base alla periodicità e alle modalità definite con il consulente personale di Pôle emploi, ai risultati delle ricerche di lavoro effettuate e all'evoluzione del progetto professionale personalizzato. La persona in cerca di lavoro è tenuta ad accettare l'offerta di lavoro congrua, senza, tuttavia, essere obbligato nel caso di un livello di salario inferiore al salario normalmente pagato nella regione e per la professione in questione. Inoltre, lo stipendio dell'offerta proposta non può essere inferiore alle disposizioni legali e contrattuali in vigore e in particolare allo SMIC[54]; nel caso si tratti di un lavoro part-time mentre il PPAE prevede che si stia cercando un lavoro a tempo pieno; se il lavoro proposto non è compatibile con qualifiche e competenze lavorative. Nel caso di due rifiuti di offerte

[53] Cfr. https://www.pole-emploi.fr/candidat/le-projet-personnalise-d-acces-a-l-emploi-@/article.jspz?id=60640
Per maggiori informazioni sul modello di servizio adottato da Pôle emploi cfr. ANPAL Servizi, Il profiling nei servizi per l'impiego. Aspetti formali e procedurali in Italia e in alcune esperienze internazionali, 2018 http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=4cf1af86-efc9-43b6-ade2-08ca9d44aecd&title=scheda

[54] Il salario minimo interprofessionale di crescita (**Salaire minimum interprofessionnel de croissance, SMIC**) è un riferimento comune in molti dispositivi sociali. Lo SMIC rappresenta il livello retributivo minimo al di sotto del quale il salario non può scendere. Si applica ai lavoratori con almeno 18 anni di età, appartenenti al settore privato o con contratto di diritto privato nel settore pubblico. L'introduzione dello SMIC è avvenuta nel 1950 per legge. La legislazione attuale, frutto di varie modifiche nel corso degli anni, prevede che il salario minimo sia ricalcolato al 1° gennaio di ogni anno, secondo un meccanismo basato prevalentemente sulle variazioni del potere d'acquisto. L'importo lordo in vigore dal 1° gennaio 2019, a seguito dell'ultimo aumento è fissato dal decreto n° 2018-1173 del 19 dicembre 2018 a 10,03 € orari, ovvero a 1.521,22 € mensili, in base all'orario legale di lavoro di 35 ore/settimana o di 151,67 ore/mese per prestazioni lavorative a tempo pieno (+ 23 € lordi su base mensile, rispetto all'anno precedente). Per i lavoratori al di sotto dei 17 anni c'è un abbattimento del 20%; tra i 17 e i 18 anni del 10%: ovvero, per queste categorie lo SMIC orario è fissato, rispettivamente, a 8,02 € e 9,03 €. Lo SMIC netto è l'importo della retribuzione percepita dal lavoratore, calcolata sottraendo dal lordo i vari contributi sociali obbligatori, ed ammonta attualmente, a circa 1.113 €/mese. La mancata ottemperanza all'obbligo di legge da parte del datore di lavoro è sanzionata penalmente, con la corresponsione di un'ammenda pari a 1.500 € per ciascun lavoratore retribuito a livelli inferiori allo SMIC. Cfr. https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/3567-smic-2019-montant-du-smic-net-et-brut#smic-mensuel-2019.

ragionevoli di lavoro senza motivo legittimo, la sanzione applicabile, se si è percettori di RSA, è la revoca del beneficio.

In caso contrario, viene inviato verso i servizi sociali dipartimentali o un'organizzazione a cui è affidato l'accompagnamento, per ricevere un supporto specifico nel suo processo di integrazione, tramite un Contratto d'impegno reciproco (**Contrat d'Engagement Réciproque, CER**[55]). Entrambi i contratti, PPAE e CER, specificano gli obblighi dei contraenti. Elencano diritti e doveri che vincolano il beneficiario il quale, pertanto, se non rispetta i propri impegni può essere sanzionato, attraverso la sospensione parziale o totale del pagamento del RSA. La scelta tra i due percorsi spetta al presidente del Conseil Departemental, che attraverso i propri servizi multidisciplinari esamina la situazione del beneficiario per determinare il sostegno più appropriato per facilitarne l'accesso al lavoro o per consolidare le sue capacità professionali. **Esistono tre canali differenti**: **l'orientamento professionale**, generalmente affidato ai servizi per il lavoro; **l'orientamento sociale**, volto a risolvere i problemi sociali della persona, che ne ostacolano la ricerca di un lavoro; e **l'orientamento socio-professionale**, che prevede un supporto contestuale per risolvere difficoltà sociali della persona mentre la si aiuta a cercare un lavoro o a creare la sua attività professionale. In caso di orientamento sociale o socio-professionale, se, dopo un anno di sostegno, il beneficiario non è stato reindirizzato a Pôle emploi, la situazione del beneficario deve essere riesaminata dal gruppo multidisciplinare. In conseguenza della scelta del percorso il Conseil Departemental sceglie l'organizzazione o il servizio cui affidare l'accompagnamento e nomina un referente unico per ciascuna persona assistita -assistente sociale, consulente per l'integrazione, o consulente di Pôle emploi- che la segue nel suo percorso, a partire dalla definizione e sottoscrizione di un piano d'azione personalizzato che assume la forma di PPAE o di CER. In base alla legge, PPAE e CER devono essere redatti in forma scritta entro il termine di un mese dal rinvio ai servizi sociali o al lavoro. Come parte di questi accordi i beneficiari possono ricevere aiuti una tantum per coprire le spese di ricerca di lavoro (Aide personnalisée pour le retour à l'emploi)[56].

L'ordinamento francese prevede inoltre **contratti di lavoro sovvenzionati** *(Contrats aidés)* per l'inserimento delle persone più distanti dal mercato del lavoro, aperti pertanto ai beneficiari di RSA e di minimi sociali. Si segnala, in particolare, il **Parcours emploi compétences, PEC** che dal gennaio 2018 ha sostituito i preesistenti contratti sovvenzionati (*Contrat unique d'insertion*, CUI nella forma di Contrat d'accompagnement dans l'emploi CUI-CAE nel settore non-profit, e di *Contrat iniziative emploi*, CUI-CIE nel settore commerciale).

Il nuovo dispositivo, basato in particolare sulle raccomandazioni del Rapporto "Donnons-nous les moyens de l'inclusion", commissionato dalla Ministra del Lavoro a Jean-Marc Borello, Presidente

[55] Il **Contrat d'Engagement Réciproque, CER** (article L262-35 Code de l'action sociale et des familles), è concluso tra il referente unico, rappresentante del Consiglio di Dipartimento e il beneficiario entro un mese dal rinvio ai servizi sociali dipartimentali o a un'organizzazione di integrazione. È in forma scritta ed enumera gli impegni reciproci delle parti in termini di integrazione socio-professionale. Specifica, in particolare, gli atti positivi e ripetuti di ricerca di lavoro che il beneficiario si impegna a svolgere. Analogamente al PPAE, il CER tiene conto del livello di formazione del beneficiario, delle sue qualifiche e competenze acquisite nonché della sua situazione personale e familiare; specifica la natura e le caratteristiche del lavoro richiesto, l'area geografica di interesse e il livello di salario previsto; il beneficiario non può rifiutare più di due offerte ragionevoli di lavoro; il contratto delinea le azioni che l'organizzazione a cui il beneficiario è stato diretto si impegna ad attuare nell'ambito del servizio pubblico, in particolare in termini di supporto personalizzato e, se del caso, di formazione e assistenza alla mobilità.
https://assurance-chomage.ooreka.fr/ebibliotheque/voir/671979/contrat-d-engagement-reciproque-rsa

[56] A differenza delle prestazioni sociali minime che non sono vincolate a un tipo specifico di spesa, l'**Aide personnalisée pour le retour à l'emploi** è un'indennità supplementare di cui possono godere i beneficari di RSA soggetti a *droits et devoirs,* per coprire costi di trasporto, abbigliamento, alloggio, assistenza all'infanzia o formazione, entro limiti previsti prefissati, connessi alla ricerca di lavoro.

del Gruppo SOS ed esperto dell'economia sociale e solidale[57], finanzia percorsi di inserimento lavorativo nel settore non-profit centrati sull'acquisizione e lo sviluppo di competenze e sulla formazione. I datori di lavoro sono selezionati in base a criteri di capacità e impegno a sostenere e sviluppare la padronanza dei comportamenti professionali e delle competenze tecniche che soddisfano le esigenze del settore o sono trasferibili ad altre professioni richieste dal mercato; ad accompagnare la persona su base giornaliera; a consentire l'accesso alla formazione e all'acquisizione di competenze; a rendere stabile il posto di lavoro. L'importo degli aiuti concessi ai datori di lavoro in percentuale del salario minimo (SMIC) lordo, può essere modulato tra il 30% e il 60%. La durata del percorso deve essere tra i nove e i dodici mesi. Il lavoratore in PEC beneficia per tutta la durata del contratto di un accompagnamento da parte del suo referente unico, che in talune fasi coinvolge anche il datore di lavoro[58].

I dati di monitoraggio della DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques[59] per il 2017 riportano **1,88 milioni di nuclei familiari beneficiari del RSA,** comprensivo anche dell'RSA majoré e del RSA Jeunes, per un totale di **3,8 milioni di persone coperte dal dispositivo**, considerando i carichi familiari, pari a circa il 5,7% della popolazione[60]. **Il 98% dei beneficiari** (assegnatari e relativi partner), pari a circa 2 milioni di persone, sono **soggetti agli obblighi di inserimento**, risultando disoccupati o con un reddito da attività inferiore a 500 €/mese. Il 17% degli assegnatari di RSA riceve anche il Prime d'activité (circa 338.500 persone).

### 4.2.2. L'incentivazione al lavoro: il Prime d'activité

Uno degli obiettivi principali della riforma del 2009 che ha portato all'istituzione del RSA e al superamento del precedente dispositivo (*Revenu minimum d'insertion* - RMI), era quello di incoraggiare maggiormente il ritorno all'occupazione. All'indennità mensile del RSA di base (RSA-socle) era stato pertanto aggiunto un supplemento di risorse per i lavoratori con bassi salari (RSA-activité)**,** e un bonus (Prime pour l'emploi, PPE) per coloro la cui retribuzione non superava un certo massimale. Nel gennaio 2016, il **Prime d'activité** ha sostituito questi ultimi due dispositivi di incentivazione, unificandoli. La misura non si indirizza unicamente ai lavoratori al di sotto della soglia di povertà, bensì ai lavoratori a basso reddito. Per i percettori di RSA il sistema consente il cumulo tra i due dispositivi, che restano tuttavia prestazioni sociali distinte.

Il **Prime d'activité, PA** (Code de la sécurité sociale, Article L. 841-1 et seq.) è una prestazione sociale, nella forma di **incentivo/bonus economico**, finalizzata a integrare i redditi da lavoro dei lavoratori a basso reddito – dipendenti a tempo pieno o parziale, o autonomi - le cui entrate non superano un certo massimale (plafond). Questo schema mira a incoraggiare il lavoro rendendolo più attraente, anche se scarsamente remunerato.

---

[57] Jean-Marc Borello, "Donnons-nous les moyens de l'inclusion" Rapport sur l'inclusion par l'emploi, la formation et l'accompagnement, 2018 https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/donnons-nous_les_moyens_de_l_inclusion-rapport_de_jean-marc_borello.pdf

[58] Per maggiori informazioni cfr. https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/parcours-emploi-competences/article/parcours-emploi-competences

[59] La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), istituita con decreto del 30 novembre 1998, fa parte, con l'INSEE e gli altri servizi statistici ministeriali del Servizio statistico pubblico (SSP). Il suo ruolo è di fornire informazioni e analisi nei settori sociale e sanitario, compresa la valutazione delle politiche sociali e sanitarie pubbliche.

[60] Dal 2011 il RSA si applica anche nei Dipartimenti e regioni d'Oltremare-DROM, dove la percentuale di popolazione coperta dal dispositivo (assegnatari e familiari) è pari a circa il 21% del totale.

È finanziato dallo Stato attraverso il prelievo fiscale e versato dai fondi per gli assegni familiari (CAF) e dalla Mutualità Sociale Agraria (MSA). Può essere richiesto a partire dal terzo mese di lavoro/attività in Francia. Per accedervi occorre avere compiuto 18 anni. Può riguardare anche studenti che lavorano, stagisti e apprendisti, sotto certe condizioni (con uno stipendio inferiore al 78% dello SMIC netto, ovvero a 932,29 € nel 2019). È versato una volta al mese (il 5 del mese successivo) e calcolato per tre mesi in base alle risorse dei tre mesi precedenti: una volta fissato il montante non cambia per i tre mesi successivi. Ogni tre mesi bisogna fare una dichiarazione alla CAF. Il Prime d'activité non è imponibile.

I massimali di reddito applicabili per ricevere il Prime d'activité dipendono dalla situazione economica e dai carichi familiari del beneficiario. Il calcolo del plafond tiene conto di tutti i redditi della famiglia, inclusi, oltre ai redditi da lavoro, le eventuali indennità di disoccupazione, i redditi da capitale, gli aiuti per l'alloggio e alcune prestazioni familiari.

Nel caso di lavoratori autonomi (artigiani, liberi professionisti o commercianti) la verifica del requisito di reddito avviene sulla base della dichiarazione dei redditi (Déclaration bénéfices industriels et commerciaux-BIC o bénéfices non commerciaux-BNC) per l'ultimo anno fiscale noto o, in assenza, sulla base del fatturato del trimestre.

Il Prime d'activité per un dato trimestre di riferimento viene pagato durante il trimestre successivo (trimestre di diritto), mensilmente, con liquidazioni di pari importo. Il meccanismo di calcolo è piuttosto complesso. Un simulatore disponibile sul sito della CAF[61] consente ai potenziali richiedenti di calcolare in modo approssimato quanto possono ricevere. Prevede **tre parametri di calcolo**: un montante forfettario, differenziato a seconda della composizione familiare; una percentuale di abbattimento del reddito familiare; e un bonus individuale per ciascun membro della famiglia che ha un reddito da attività, calcolato con riferimento allo SMIC. Con riferimento al 2018, l'ammontare del Prime d'activité calcolato per un dato mese del trimestre di riferimento è uguale alla differenza tra la somma del montante forfettario, declinato in base ai carichi familiari, più il 61% del reddito da attività della famiglia, più il bonus individuale, da un lato, meno le risorse della famiglia, comprensive anche dell'eventuale forfait logement, anch'esso declinato in base alla composizione familiare, dall'altra. Il bonus individuale varia a seconda del reddito mensile d'attività: dall'aprile 2018 da 0 se il reddito mensile è inferiore a 59 volte lo SMIC lordo, ad un massimo di circa 70 € al mese se è superiore a 95 volte lo SMIC orario lordo. Tra questi due valori, l'importo del bonus aumenta linearmente. Ad es. per una persona senza figli a carico che percepisce un salario netto mensile di 800 € e riceve un aide au logement, l'importo forfettario è di 531,51 €; le sue risorse ai fini del Prime d'activitè sono uguali a 800 € di salario + 63,78 € di forfait logement; mentre il bonus individuale per un reddito da lavoro di 800 € è di 41,46 €. L'ammontare del Prime d'activité a cui il richiedente ha diritto è calcolato come segue: 531,51 + 42%*863,78 + 41,46-863,78=2015,19. Per una persona sola senza altre risorse oltre al reddito da attività, il punto di uscita dal beneficio è di € 1.574 mensili netto, pari a 1,3 volte lo SMIC a tempo pieno (35 ore). Per una coppia con un bambino, di cui un solo coniuge lavora, e senza altre risorse di reddito da attività, si attesta a 2.694 € netti, pari a 2,3 volte lo SMIC[62].

[61] http://www.caf.fr/allocataires/mes-services-en-ligne/faire-une-simulation

[62] L'esempio è ripreso da DREES Cfr. DREES, p.152. Il testo contiene altri esempi di calcolo del Prime d'activité, relativi a persone che hanno situazioni reddituali e familiari differenti, anche al fine di dare un'idea dell'importo del bonus. Per una coppia che lavora, senza figli, con redditi di 400 € e 1.000 €, senza altre risorse e proprietaria del proprio alloggio, il bonus è di 205,65 €. Per una coppia con 2 figli a carico, in cui entrambi lavorano per rispettivamente 700 € e di 900 €, e beneficiano di un aiuto per la casa, il bonus ammonta a 300,42€.

Tanto il plafond di reddito, quanto il montante forfettario e il bonus individuale sono stati recentemente rivalutati dalla presidenza francese nell'ambito della strategia di incentivo al lavoro, nonché in risposta alle proteste del Gilets jaunes, anticipando gli incrementi programmati sull'arco del quinquennio di presidenza[63]. Le nuove condizioni mirano ad aumentare il bonus di 100 € euro netti al mese per beneficario[64].

L'ammontare del Prime d'activité viene calcolato anche sulla base della situazione familiare. Con riferimento al 2016, anno dell'entrata in vigore del dispositivo, ad es. il governo ha fornito diversi esempi di importi del Prime d'activité per i beneficiari che si trovano in situazioni diverse: es. una persona singola che lavora a tempo pieno allo SMIC ha ricevuto poco più di 130 € al mese; una madre single con un bambino 220 € al mese; una coppia con due figli, di cui uno dei genitori lavora a tempo pieno allo SMIC e l'altro part-time, l'importo del bonus era di 230 € al mese. Da allora queste cifre sono state rivalutate, attraverso diversi aumenti.

In base ai dati DREES alla fine del 2017 hanno beneficiato del Prime d'activité circa **2,5 milioni di famiglie**. Considerando coniugi e figli a carico risultavano coperti dal Prime d'activité **5,6 milioni di persone, pari a circa il 7,7% della popolazione francese**. Le recenti rivalutazioni dei parametri lasciano prevedere un aumento dell'ammontare delle prestazioni così come del numero di lavoratori che potranno accedere al dispositivo.

### 4.2.3. L'Allocation de solidarité spécifique

L'**Allocation de solidarité spécifique, ASS** (Code du travail, Articles L. 5423-1 et seq.) può essere concessa a chi ha esaurito i diritti all'indennità di disoccupazione contributiva (assurance chomage: Allocation chômage d'aide au retour à l'emploi, ARE o Rémunération de fin de formation, RFF )[65], se le risorse del richiedente non superano un certo massimale mensile fissato a 1.153,60 € per persona singola o 1.812,80 € per chi vive in coppia. **Il beneficio può essere mantenuto in caso di**

[63] Per una persona sola senza figli, ad es., il plafond di risorse per richiedere il Prime d'activité è ora fissato a 1,5 volte lo SMIC, ovvero circa 1.790 € netti al mese, nel 2019 (contro un plafond di 1.560 nell'anno precedente, pari a 1,2 volte lo SMIC). Il bonus individuale è stato aumentato fino a 160,49 € (contro 70,49 del 2018). Il montante forfettario è stato reso uguale a quello dell'RSA. Cfr. https://droit-finances.commentcamarche.com/faq/26181-prime-d-activite-2019-calcul-montant-et-conditions#simulateur

[64] Cfr. https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/droits-et-aides/prime-d-activite/article/hausse-de-la-prime-d-activite-ce-qui-change-au-1er-janvier-2019#La-prime-d-activite-est-elargie-a-de-nouveaux-beneficiaires

[65] L'indennità di disoccupazione (**Allocation chômage d'aide au retour à l'emploi, ARE**) è un diritto previsto in caso di licenziamento o di rupture conventionnelle (interruzione del contratto di lavoro a tempo indeterminato introdotto dalla legge sulla modernizzazione del mercato del lavoro del 2008, decisa in modo "amichevole" mediante accordo tra le parti, cosa che consente al lavoratore di beneficiare del sussidio di disoccupazione), ma non nel caso di dimissioni, salvo casi specifici. In vigore dal 1958, l'ARE è gestita da Pole emploi-Unédic. Per accedere ai benefici è necessario aver lavorato almeno 122 giorni o 610 ore su un periodo da 28 a 36 mesi, a seconda dell'età; essere registrati come disoccupati e essere alla ricerca di lavoro. L'ARE è corrisposta in funzione del livello del salario percepito prima dell'interruzione del rapporto di lavoro. Il dispositivo è regolato dalla Convention Unedic, negoziata ogni 3 anni dai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, e ratificata dallo Stato dandole forza di legge. L'ultima Convention assurance chomage è datata 14 aprile 2017. https://www.unedic.org/sites/default/files/regulations/TXT-CNV-1496138928665.pdf

Un dispositivo alternativo all'ARE a favore dei disoccupati è la **Rémunération de fin de formation (RFF),** la retribuzione di fine formazione, un aiuto per le persone in cerca di lavoro che esauriscono il proprio diritto all'indennità di disoccupazione durante un periodo di formazione. Il RFF può essere versato fino alla fine della formazione da Pôle emploi. L'importo massimo dell'indennità è di 652.02 €/mese.

**ripresa dell'attività, rispettando i massimali di reddito.** Si tratta del **principale dispositivo per la disoccupazione del regime di solidarietà** finanziato dallo Stato, istituito nel 1984.

L'ASS viene corrisposta mensilmente in via posticipata. Il suo importo giornaliero è di 16,48 € (494,40 € per 1 mese di 30 giorni). L'indennità viene corrisposta totalmente quando il reddito familiare è inferiore a un certo ammontare (nel 2018 652,33 € per persona singola e 1.311,53 € per una coppia), e in modo differenziale sulla parte del reddito superiore a tali valori, fino al plafond massimo.

Oltre ad aver esaurito i diritti all'indennità di disoccupazione, il richiedente deve essere in grado di lavorare, ricercare attivamente lavoro ("effettuare azioni positive e ripetute di ricerca di lavoro"), e aver lavorato per almeno 5 anni (a tempo pieno o part-time) durante i 10 anni precedenti il pagamento dell'indennità di disoccupazione. Questo periodo può essere ridotto (fino ad un massimo di 3 anni) per coloro che hanno smesso di lavorare per allevare un bambino.

I periodi di attività presi in considerazione prescindono dal tipo di contratto di lavoro; possono essersi svolti in Francia o in Europa; possono includere anche periodi assimilati a periodi di lavoro effettivo (es. servizio militare o assimilati, periodi di formazione professionale).

Nel caso dell'ASS non esiste un requisito di età esplicito, purché la persona non soddisfi le condizioni per ottenere una pensione completa, né abbia raggiunto l'età legale per il pensionamento.

La misura è finanziata da Pôle emploi per conto dello Stato. La domanda di ammissione all'ASS viene inviata direttamente da Pôle emploi alla fine del sussidio di disoccupazione contributiva. L'ASS viene assegnata per periodi rinnovabili di 6 mesi, al termine dei quali il centro per l'impiego invia i moduli di richiesta di rinnovo.

In base ai dati DREES i beneficiari dell'ASS nel 2017 erano 427.000, per una spesa complessiva di 2,6 miliardi di Euro, e una spesa mensile per beneficiario di 496 €. **L'ASS è un dispositivo per i disoccupati di lunga durata.** Il 29% dei beneficiari percepisce il beneficio da meno di un anno e il 23% per più di cinque anni. L'86% dei beneficiari dell'ASS è disoccupato da almeno 2 anni; il 71% da almeno 3 anni. Oltre la metà dei beneficiari è rappresentato da ultra-cinquantenni.

Per i percettori dell'ASS valgono gli obblighi di attivazione e le regole della condizionalità di cui si è parlato a proposito del dispositivo del RSA.

### 4.3. La valutazione dei minimi sociali

La Francia è dotata di un sistema di sicurezza sociale ampio e vario. I dati sulla spesa confermano un impegno in termini di risorse e di PIL molto importante.

Un documento dell'European Social Poverty Network (ESPN)[66] del 2015, nel valutare il sistema dei minimi sociali nel suo complesso, sottolinea il fatto che, sebbene derivi da una **sedimentazione temporale di dispositivi** frutto di politiche e di epoche diverse, e nonostante le frequenti critiche di complessità e di scarsa trasparenza, il modo in cui questi benefici sociali sono governati è abbastanza coerente. Si tratta di un sistema guidato da principi di universalismo e di pari

[66] European Commission, "ESPN Thematic report on minimum income schemes. France" edited by Michel Legros, October 2015
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=5&advSearchKey=ESPNmis&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0

opportunità, basato sui diritti, con una governance nazionale centralizzata che lascia ai territori la responsabilità della gestione dei dispositivi. I minimi sociali si applicano infatti all'intero territorio francese, compresi i DROM; il finanziamento avviene attraverso risorse nazionali, sebbene i canali di erogazione possano essere differenti; le soglie di reddito, le procedure di assegnazione e l'ammontare dei benefici, determinati a livello nazionale, sono concepiti per sostituire misure locali isolate, o talvolta iniziative di beneficenza; le competenze sono articolate in resposabilità locali in materia di integrazione sociale, e nazionali per le politiche del lavoro. L'allocazione dei benefici non avviene a livello centrale, ma è responsabilità di amministrazioni specializzate o dei servizi sociali (es. CNAF per il RSA; Pôle emploi per l'ASS; la Maison départementale des personnes handicapées, MDPH, per l'Allocation aux adultes handicapés, AAH).

Sebbene questo sistema di organizzare le cose sembri moltiplicare i diversi modi di accedere alle misure, il vantaggio è che consente di mantenere una connessione tra i servizi amministrativi/sociali e i beneficiari. Si tratta di un sistema basato sui diritti che applica criteri di accesso non discrezionali (residenza, età, reddito, più altri a seconda del benefit); prevede la possibilità di ricorso in caso di rifiuto e di disaccordo sull'ammontare dei benefici concessi. Inoltre, benché la natura e l'intensità delle misure di sostegno fornite dai servizi sociali e da Pôle Emploi dipendano da uno scambio tra i professionisti coinvolti e i richiedenti, il modo in cui i benefici sono assegnati segue procedure e strutture tariffarie predefinite.

Il Rapporto ESPN considera il **tasso di copertura** attraverso i minimi sociali delle persone al di sotto della soglia di povertà (calcolata al 60%) abbastanza soddisfacente. I regimi di reddito minimo coprono una percentuale molto elevata di poveri e sembrano mirati correttamente verso questa popolazione, evidenziando tuttavia **tre gruppi sociali non adeguatamente presi in carico dai dispositivi**: i **giovani**, che hanno accesso al RSA solo in condizioni molto restrittive, gli **stranieri**, e i **senza tetto**, per i quali si presentano problemi di outreach. Evidenzia inoltre lo scarso successo degli schemi di reddito minimo rivolti alle persone in età lavorativa in quanto da un lato, se visti in serie storica, costituiscono veri e propri ammortizzatori sociali durante i periodi di crisi economica, dall'altro non si sono rivelati efficaci nel favorire l'inserimento dei percettori nel mercato del lavoro.

Secondo il rapporto annuale della DREES pubblicato nel 2018 su dati 2016[67], i beneficiari dei principali minimi sociali ammontano a **4,15 milioni di prestazioni** che, considerando anche i componenti del nucleo familiare del percettore arrivano a coprire circa **7,1 milioni di persone (l'11% della popolazione)**; in termini di spesa ammontano a **26,2 miliardi di Euro,** ovvero il 3,6% del totale delle prestazioni sociali e circa l'**1,2% del PIL**[68].

---

[67] DREES, "Minima sociaux et prestations sociales Ménages aux revenus modestes et redistribution" Édition 2018 https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/minima2018.pdf
La DREES pubblica annualmente il rapporto di analisi e valutazione "Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution". Il Rapporto, offre un panorama completo dei diversi dispositivi di redistribuzione del reddito in favore dei nuclei familiari con condizioni di vita più modeste. L'edizione 2018 propone studi sulle condizioni di vita e abitative, l'occupazione, il sostegno economico e l'accompagnamento per l'integrazione, il reddito, la salute e i percorsi dei beneficiari di minimi sociali. Il testo presenta, inoltre, le scale in vigore e i dati statistici raccolti fino al 2016. Vengono infine analizzati gli effetti delle prestazioni sociali sulla riduzione della povertà l'intera popolazione e per categoria.

[68] In base ai dati DREES nel 2015, 8,9 milioni di persone vivevano al di sotto della soglia di povertà (il 14,2% della popolazione). Per queste famiglie, il cui tenore di vita era inferiore a 1.015 Euro al mese, le prestazioni sociali nel loro complesso rappresentavano in media il 41% del loro reddito (di cui il 13% di minimi sociali), ossia 486 € mensili. Per la prima volta dalla crisi del 2008, il numero di beneficiari di minimi sociali è diminuito (-1,8% nel 2016), principalmente a causa del calo del numero di destinatari della RSA (-4,3% nel 2016) e ASS (-3,9%), due minimi particolarmente sensibili alla situazione del mercato del lavoro, che nello stesso periodo è risultato in ripresa.

Quanto all'**efficacia** dei dispositivi, secondo la DREES[69]:

- l'80% della massa totale dei minimi sociali e il 75% degli aiuti per la casa sono distribuiti al 20% delle persone più povere prima dei trasferimenti e delle imposte, riuscendo pertanto a trattare in via prioritaria le persone più svantaggiate. Ciò risulta vero anche nel caso delle prestazioni al nucleo famigliare, sebbene il plafond di reddito per l'accesso ai benefici sia relativamente elevato rispetto a quello dei minimi sociali, per le quali risulta che il 56% degli aiuti è destinato al 30% della popolazione con il tenore di vita più basso prima della redistribuzione;
- le prestazioni sociali non contributive e il Prime pour l'emploi rappresentano il 41% del reddito disponibile dei nuclei familiari più poveri;
- la differenza nel tenore di vita tra il 10% delle famiglie più povere e il 10% più ricco viene quasi dimezzata grazie ai trasferimenti sociali: mentre il decile più ricco guadagna 6,1 volte di più del decile più povero, tale dato si riduce a 3,5 volte, per gli effetti redistributivi dell'insieme dei social benefits. La differenza tra quintili mostra che le differenze nel tenore di vita tra il 20% della popolazione più ricca e il 20% dei più poveri diminuisce da 8,4 volte a 4,4 volte per gli effetti redistributivi;
- Le prestazioni sociali e la fiscalità diretta riducono il tasso di povertà monetaria[70] di 8,1 punti percentuali dal 22,3% al 14,2% (pari a 8,9 milioni di persone), di cui 2 punti percentuali grazie ai minimi sociali. L'effetto della redistribuzione risulta più marcato per le famiglie monoparentali (-19,6 punti per chi ha almeno 2 figli), per le persone al di sotto dei 20 anni (-13,1 punti) e per le persone con disabilità (-11,8 punti). Se il contributo dei regimi di reddito minimo alla riduzione della povertà è relativamente modesto, a causa del fatto che i plafond dei minimi sociali, generalmente inferiori alla soglia di povertà limitano la capacità dei dispositivi di aumentare il livello di vita dei beneficiari al di sopra di tale soglia, d'altra parte, però, essi contribuiscono chiaramente a ridurne l'intensità[71], di 7,7 punti percentuali nell'insieme.

Per un confronto, in base alle statistiche EU-SILC[72] 2017 le persone a rischio di povertà dopo i trasferimenti in Francia sono 8,4 milioni pari al 13,3% della popolazione. I trasferimenti sociali (escluse le pensioni) sono in grado di ridurre il tasso di povertà monetaria di 10,8 punti percentuali (da 24,1% a 13,3%, pari a 7,2 milioni di persone).

Per quanto riguarda il **Revenue de solidarité active** i dati DREES mostrano, con riferimento al 2017, 1.883.800 prestazioni/beneficiari, con 3,8 milioni di persone coperte dal dispositivo (considerando i componenti del nucleo familiare), pari al 5,7% della popolazione, e una spesa di 11,2 miliardi di €.

Per quanto riguarda l'**accesso ai benefici** del RSA diversi studi hanno dimostrato negli ultimi anni un tasso di **non take-up** compreso tra il 30% il 50% dei potenziali beneficiari, che non accedono alle prestazioni in quanto non ne fanno richiesta[73], anche a causa di procedure di accesso non semplici. Inoltre alcuni temono problemi di stigma sociale; due terzi dei potenziali beneficiari non si rendono conto di essere ammissibili; i pagamenti del RSA, ricalcolati ogni 3 mesi, possono variare

[69] Questa valutazione è data dalla DREES da un punto di vista globale, non disponendo di dati per calcolare i tassi di copertura specifici per tipo di beneficio.
[70] Percentuale di persone che vive al di sotto della soglia di povertà, sul totale della popolazione.
[71] L'intensità della povertà è lo scarto tra la soglia di povertà e il livello di vita mediano delle persone povere, espresso in proporzione della soglia di povertà.
[72] https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions
[73] https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/10/17/idee-recue-n-1-les-pauvres-profitent-du-systeme_5201876_4355770.html

notevolmente da un trimestre all'altro, aprendo la strada a errori e richieste di rimborso sui pagamenti in eccesso, aumentando in tal modo l'incertezza e la precarietà.

In termini di **adeguatezza** l'importo del RSA resta significativamente al di sotto della linea della povertà monetaria, fissata al 60% del reddito mediano, rappresentando circa il 50% della soglia di povertà. L'indice di adeguatezza delle prestazioni di reddito minimo riportate dall'OCSE per la Francia un valore del 40% del reddito mediano, ovvero del 67,7% della soglia di povertà calcolata al 60% del reddito mediano[74].

In base alla metodologia di calcolo dei **reference budget**[75], l'importo dell'RSA rappresenta invece **circa il 30%** del valore monetario del paniere di beni e servizi in grado di garantire al beneficiario delle prestazioni e alla sua famiglia condizioni di vita dignitose al fine di assicurare loro una partecipazione effettiva alla vita sociale. Tuttavia, le caratteristiche del sistema redistributivo francese, volte ad adattare le prestazioni alle esigenze e ai carichi familiari del beneficiario e a incentivare il ritorno al lavoro, consentono il cumulo di differenti benefici, aumentando così il reddito disponibile della famiglia. A titolo di esempio, il rapporto DREES riporta il caso tipico di una persona sola, con alloggio in affitto e senza risorse, il cui reddito disponibile ammonta a 760 € al mese (nel 2017) grazie al RSA e agli aiuti per l'affitto di casa. Tale reddito può arrivare a raggiungere 1.307 € mensili grazie agli incentivi al lavoro, in particolare al Prime d'activité, se la persona svolge un'attività retribuita non oltre il livello dello SMIC. Infatti, con un reddito mensile da attività remunerato al livello dello SMIC netto, le coppie con uno o più figli continuano ad avere un livello di vita al di sotto della soglia di povertà[76].

I dati e le analisi della DREES attinenti agli aspetti abilitanti (enabling) del dispositivo ovvero alla **capacitazione** dei beneficiari, mostrano un basso turn-over dei beneficiari (solo il 6,7% entra per la prima volta nel sistema del sussidio) e, per contro, una permanenza media elevata, pari a oltre 4 anni[77]. Quest'ultimo dato rivela una situazione di *inactivity trap* dovuto in parte anche al funzionamento del dispositivo che, in linea generale non consente il cumulo dl beneficio con redditi da lavoro, per cui in certe situazioni, può essere conveniente non rientrare al lavoro.

In base ai dati DREES, il 12% dei beneficiari di RSA è costituito da lavoratori dipendenti, di cui il 32% con contratto a tempo indeterminato, il 22% a tempo determinato, il 16% presso datori di lavoro privati e l'11% nel mercato del lavoro secondario (sovvenzionato). Il 64% lavora a tempo parziale. Il salario orario medio netto risulta al di sotto di quello riferito a tutti i dipendenti (8,40 €/ora, contro 11,40).

---

[74] OECD (2019), Adequacy of minimum income benefits Indicator https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IA Questo indicatore misura il reddito netto delle famiglie che ricevono prestazioni di reddito minimo in percentuale del reddito mediano della popolazione. Questo può essere confrontato con una linea di povertà definita in percentuale fissa del reddito medio. Ad esempio, se la soglia di povertà è pari al 50% del reddito medio, un valore del 30% significa che i diritti alle prestazioni riducono i rischi di povertà del 60%.

[75] I reference budgets sono stati calcolati in Francia per la prima volta nel 2015 dall'Observatoir National sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale. Cfr. Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale (ONPES), Les Budgets de Référence: une Méthode d'Evaluation des Besoins pour une Participation effective à la Vie Sociale, Rapport 2014-2015, http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/WEB_Rapport_2014_2015.pdf

[76] Cfr. DREES, Op.cit. p.45

[77] Il 25% dei beneficiari della RSA lascia i minimi sociali entro un anno (metà dei quali per almeno 5 anni). Tuttavia, la permanenza nei dispositivi rimane elevata: il 20% dei beneficiari del RSA ha trascorso gli ultimi dieci anni nel minimo sociale e il 49% percepisce il sussidio da almeno 4 anni.

Per quanto riguarda il **percorso di integrazione** dei beneficiari di RSA, nell'ambito del monitoraggio e della valutazione del dispositivo, la DREES pubblica annualmente i risultati del suo sondaggio sull'orientamento e l'accompagnamento dei beneficiari della prestazione (Enquête OARSA[78]). La lettura dei dati mostra alcune criticità nel funzionamento di questi aspetti connessi al dispositivo, sia per quanto riguarda l'orientamento (percentuale di soggetti orientati; tempi medi di attesa per ricevere il servizio di orientamento), che l'accompagnamento (percentuale di soggetti indirizzati verso i servizi per l'impiego per supporto all'integrazione lavorativa; percentuale di soggetti firmatari di Contrat d'Engagement Réciproque (CER) fra coloro non ritenuti pronti al lavoro e indirizzati verso servizi sociali e pre-professionali).

Più in particolare, gli ultimi dati disponibili relativi al 2017 mostrano che solo l'83% dei beneficiari di RSA vincolati ad obblighi di integrazione[79], riceve servizi di orientamento da parte delle autorità locali responsabili dell'integrazione dei beneficiari della RSA sul loro territorio, mentre solo il 43% è rinviato a Pôle emploi per la prestazione di servizi di accompagnamento all'inserimento nel mercato del lavoro[80] o a altri organismi del servizio pubblico per l'impiego diversi da Pôle Emploi (5%). Nel 30% dei casi è gestito dal Consiglio Dipartimentale o Territoriale; nei restanti casi si tratta, principalmente, di centri di azione sociale comunali, associazioni e altre organizzazioni di integrazione sociale (21%). In media, tra la data della richiesta del beneficio e la prestazione del servizio di orientamento trascorrono 94 giorni. Solo il 52% dei beneficiari della RSA soggetti a "droits et devoirs" che sono stati indirizzati verso un'organizzazione diversa da Pôle emploi risulta firmatario di un CER. Tra la data del primo orientamento e la data della firma del primo CER, passano in media 57 giorni.

Un recente documento della Commissione UE, prodotto nell'ambito del coordinamento delle politiche nazionali di protezione sociale, contiene una valutazione complessiva dell'attuale dispositivo di reddito minimo in Francia[81]. Il RSA viene rappresentato come una misura in costante evoluzione, dall'istituzione del Revenue minimun d'insertion (RMI) nel 1988, alla riforma del 2008 che ha portato al RSA, a quella del 2015 che lo ha modificato, istituendo il Prime d'activité, alla nuova legge preannunciata per il 2020, nell'ambito della strategia di lotta contro la povertà e l'esclusione, con cui si intende far fronte alle inefficienze e criticità dell'attuale sistema.

Il rapporto evidenzia su quali **aspetti critici del sistema** si rende necessario intervenire:

- il **tasso elevato di non take-up** che, come si è detto, a seconda dei metodi di calcolo oscilla tra il 30 e il 40% dei beneficiari potenziali;
- la **permanenza elevata nel sistema** (oltre il 40% dei beneficiari dell'RSA lo ha ricevuto per più di 5 anni), che riflette l'inefficacia del suo obiettivo di integrazione. Originariamente previsto come

[78] Il sondaggio annuale è previsto dalla legge istitutiva del RSA, si concentra principalmente sui beneficiari soggetti agli obblighi di integrazione, ed è condotto presso un campione di Dipartimenti, competenti nella gestione della misura. Per maggiori informazioni sull'Enquête OARSA cfr. nota stampa: https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/communiques-de-presse/article/orientation-et-accompagnement-des-beneficiaires-du-rsa-en-2017-de-nouveaux e il database http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,371,3035

[79] Come già evidenziato si tratta di circa 2,1 milioni di persone, inclusi anche i familiari adulti del beneficiario in grado di lavorare, che possono quindi essere soggetti a loro volta a obblighi di integrazione.

[80] Questa quota è tanto maggiore quanto più elevata è l'anzianità nel RSA: è del 50% per le persone con meno di 6 mesi di anzianità, il 77% per quelle con anzianità compresa tra 6 mesi e un anno, dell'88% con anzianità di 1 anno o più.

[81] European Commission, Peer Review on "Ensuring adequate assistance for those most in need (Minimum Income)", Peer Country Comments Paper – France, Vilnius, Lithuania, 7-8 February 2019 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1024&furtherNews=yes&newsId=9278

supporto temporaneo e transitorio, il RSA è diventato, per molti beneficiari, un meccanismo di supporto permanente;

- un tasso di rotazione (rinnovo dei beneficiari) basso, anche nei periodi di crisi economica, riflettendo il fatto che i beneficiari sono bloccati nel sistema (inactivity trap);
- la difficoltà da parte dei servizi dipartimentali di fornire un supporto di qualità conforme a quanto previsto dalla legge come diritto soggettivo;
- le limitazioni di età nell'accesso ai benefici dell'RSA, che, come prima nel RMI, esclude, con alcune eccezioni, le **persone con meno di 25 anni**, lasciando aperta la questione di un sistema appropriato per l'integrazione dei giovani. Anche se il Programma "Garantie Jeunes" ha consentito di offrire una prima risposta come misura iniziale per l'inserimento lavorativo, la situazione occupazionale e reddituale dei giovani rimane un problema rilevante, in particolare per i giovani più esclusi;
- la governance della misura, che pur profondamente modificata dalla legge del 2003 sul decentramento, rimane tuttora un problema, con un'articolazione delle competenze tra Stato e Dipartimenti che attribuisce a questi ultimi importanti responsabilità nella gestione del dispositivo. In particolare, il finanziamento del dispositivo rappresenta un onere crescente (da 8,1 miliardi di Euro nel 2008 a 11,2 miliardi di Euro), a cui i Dipartimenti hanno difficoltà a far fronte, che richiede una soluzione complessiva (ricentralizzazione del RSA o assegnazione ai territori di nuove risorse finanziarie sostenibili).

Complessivamente, il rapporto, che si inquadra nell'ambito del processo di riforma previsto dal Piano pluriennale di lotta alla povertà 2018-2022, valuta positivamente l'approccio francese, che combina il minimo sociale con varie prestazioni di welfare (maggiorazioni per le famiglie, pensione di invalidità, ecc.) a seconda della situazione di una persona. Questo consente, infatti, ai gruppi vulnerabili di beneficiare di un aiuto adattato alla loro situazione e, sebbene l'importo della RSA rimanga significativamente al di sotto della soglia di povertà monetaria, contribuisce a un reddito disponibile più elevato. Inoltre, lo schema del RSA non è limitato nel tempo, a differenza dei precedenti, e viene pagato fino al superamento dell'exit point. Il report rileva inoltre che la Francia è impegnata a ripristinare un livello di sostegno al reddito simile a quello degli anni precedenti la crisi: a tale scopo nel 2018 alcuni dispositivi sono stati aumentati (es. benefit alle famiglie e per la casa. Il Prime d'activité ha avuto un importante aumento). Nel valutare il livello di assistenza che i beneficiari di RSA ricevono vanno considerati anche i diritti riconosciuti ai beneficiari, connessi all'erogazione di servizi sociali e per il lavoro.

Per superare la mancanza di **incentivi al lavoro** per le persone che beneficiano del minimo sociale, connessi anche alla differenza minima tra la combinazione di aiuti sociali per i disoccupati e il salario minimo, diverse leve mirano a raggiungere l'obiettivo di combattere la trappola dell'inattività:

- l'obbligo di iscriversi a un programma di integrazione per continuare a beneficiare del reddito minimo, per elaborare un progetto personalizzato di inserimento al lavoro con l'aiuto dei servizi per l'impiego;
- un credito d'imposta sotto forma di un bonus-lavoro, soggetto al test dei mezzi, al fine di favorire l'avvio di un'attività professionale. Secondo il rapporto 2017 di valutazione del Prime d'Activité della direzione della DREES, il bonus, pari a 158 €/mese per famiglia, ha permesso una diminuzione di 0,4 punti del tasso di povertà in Francia alla fine del 2016. Inoltre, i beneficiari concordano nel dire che questa fonte di reddito extra è un utile se non indispensabile supporto al loro potere d'acquisto e migliora le loro condizioni di vita.

Tuttavia, gli effetti del bonus sul tasso di occupazione sono ancora difficili da valutare, dopo appena due anni dalla sua introduzione[82];

- la possibilità di combinare diversi benefici sociali, solitamente non concessi ai lavoratori all'inizio di un'attività professionale, con una graduale rimozione di questi benefici all'aumentare del reddito da lavoro;
- una considerazione molto ampia delle risorse: il reddito preso in considerazione per il calcolo dei benefici include tutte le prestazioni ricevute, in particolare le prestazioni familiari e, nei limiti di una somma forfettaria, le indennità di alloggio, ma anche i redditi da patrimonio, valutati su base forfettaria;
- la possibilità di cumulo permanente tra RSA e reddito da lavoro fino a un "punto di uscita" relativamente elevato.

Il sistema sta inoltre evolvendo verso una semplificazione delle procedure di accesso ai benefici e di calcolo dei diritti che hanno tre obiettivi-chiave:

- **semplificare l'architettura del sistema di solidarietà**, attraverso la riduzione del numero degli schemi. Alcuni accorpamenti sono stati fatti (ad es. l'RSA-activité e il Prime pour l'emploi); al 1 dicembre 2019 è previsto l'accorpamento degli attuali due schemi per la disabilità (AAH) e l'invalidità (ASI) che includerà il pagamento automatico dei benefici. Ma, soprattutto, la nuova Strategia di lotta alla povertà prevede l'unificazione in un unico dispositivo di alcune delle attuali prestazioni sociali;
- **migliorare la leggibilità del sistema**. A tale scopo è stato creato un portale, il **Portail national des droits sociaux, PNDS**[83], che offre all'utenza informazioni su una serie di diritti e dispositivi della sfera sociale. Consente di eseguire più facilmente simulazioni on-line e presentare le domande di benefici in formato digitale[84]. Il sistema si è dotato di un simulatore multi-beneficio "**Mes Aides**", sviluppato gradualmente, che riguarda i principali dispositivi sociali nazionali e alcuni aiuti locali, e che supporta tanto il pubblico più vulnerabile nell'accesso ai benefici quanto gli operatori sociali il cui lavoro viene facilitato dallo strumento;
- **semplificare le procedure per i destinatari**. La riforma della tassazione consente di conoscere le diverse entrate reddituali delle persone e offre quindi l'opportunità per il settore sociale di calcolare i diritti dei beneficiari sulla base di informazioni sul reddito recenti e affidabili. Inoltre gli scambi di informazioni tra la sfera fiscale e la sfera sociale sono stati rafforzati con l'obiettivo di pre-compilare le dichiarazioni dei beneficiari relative al reddito, limitando in tal modo errori, controlli e solleciti.

### 4.4. La Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté 2018-2022

La nuova *Stratégie Nationale de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté,* lanciata dalla Presidenza francese nel settembre 2018, è caratterizzata da un approccio preventivo e dal potenziamento di misure di accompagnamento rivolte alle persone in condizioni di povertà. Il sistema dei minimi sociali e le politiche di accompagnamento consistono in una sedimentazione di servizi, sportelli e

[82] La fonte è DREES Rapport d'Evaluation de la Prime d'Activité 2017, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_evaluation_prime_d_activite.pdf
[83] https://www.mesdroitssociaux.gouv.fr/
[84] Alla fine del 2018 è stato lanciato uno studio che dovrà valutare l'impatto della procedura remota sia per i beneficiari in termini di accesso ai diritti che per i professionisti in termini di monitoraggio e supporto ai beneficiari.

regole non sempre chiare che limitano il ritorno al lavoro, e generano tassi elevati di non-take-up e disparità territoriali.

Nel complesso, nel periodo 2018-2022 il Piano stanzia 8,5 mld € a supporto della riforma[85], destinati all'investimento sociale e alla prevenzione della povertà, all'accompagnamento verso il lavoro e all'incentivazione al lavoro con la rivalutazione del Prime d'Activité.

Un'attenzione particolare viene data al fenomeno della povertà inter-generazionale, infantile e giovanile, attraverso la previsione di misure concrete nel campo dell'investimento sociale (es. piano di formazione e nuovi quadri di riferimento per professionisti dell'infanzia; bonus "mixité sociale" per l'accesso dei bambini poveri alle strutture educative; nuova politica di supporto alla genitorialità, ecc.) e delle pari opportunità nel campo dell'apprendimento, dell'alimentazione e della salute per i bambini in condizioni di povertà; e nel settore della formazione per i giovani (lotta all'abbandono scolastico; riforma dell'apprendistato; piano di investimenti per le competenze e per l'accompagnamento verso il lavoro; ecc.).

Il Piano ha l'ambizione di **rinnovare il modello sociale** attraverso una nuova governance delle politiche sociali, basata su nuovo quadro contrattuale tra Stato e Dipartimenti; una partecipazione allargata; il pilotaggio delle azioni da parte dei territori; il coinvolgimento delle imprese; il rinnovamento del lavoro sociale con massicci piani di formazione per gli operatori del settore.

**Tab. 4.4. – Strategia di lotta alla povertà**

| **Impegni** | **Importi mln €** |
|---|---|
| 1.Pari opportunità dai primi anni di vita per rompere la riproduzione della povertà | 1.236 |
| 2. Garantire i diritti fondamentali dei bambini nel quotidiano | 271 |
| 3.Percorsi di formazione garantiti per tutti i giovani | 439 |
| 4.Verso diritti sociali più accessibili, equi e più incentivanti al lavoro | 4.968 |
| 5.Investire nell'accompagnamento al lavoro per tutti | 1.034 |
| Leve per trasformare il modello sociale: rinnovamento del lavoro sociale, esigenza di risultati, contratti Stato-collettività | 114 |
| **Totale** | **8.062** |
| Fondo Investimenti sociali | 100 |
| Piano formativo per gli operatori dell'inserimento attraverso l'attività economica | 240 |
| Piano per reperimento degli "invisibili" (attività di outreach) | 100 |
| **Totale generale** | **8.502** |

Fonte: Ministère des Solidarités et de la Santé[86]

[85] Sono escluse le risorse finanziarie che finanziano i minimi sociali.
[86] https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dp_annonce_strategie_v26_pages.pdf p.23

Per gli aspetti più strettamente connessi alle politiche del lavoro, si segnalano, in particolare i seguenti ambiti di intervento:

- riforma del sistema dei minimi sociali nella direzione della semplificazione e dell'equità, con la creazione nel 2020 di un nuovo **Revenu Universel d'Activité (RUA)**, che dovrà accorpare in un unico dispositivo alcune delle prestazioni attualmente esistenti (in primis il RSA, l'Aide personnalisée au logement, il Prime d'activité[87]) e dovrà incentivare il ritorno al lavoro, consentendo che l'aumento del reddito da lavoro possa tradursi, entro certi limiti, in un aumento del reddito disponibile e non in una contestuale riduzione dei benefici;
- iniziative volte a favorire il diritto di accesso e il contrasto al non take-up, attraverso una drastica semplificazione delle procedure; **sportelli sociali unici e servizi digitali**; e un miglior supporto per l'uso del digitale, in linea con la strategia nazionale per un digitale inclusivo; la **cooperazione inter-istituzionale per lo scambio di dati**; data mining per l'identificazione dei beneficiari potenziali e le dichiarazioni pre-compilate;
- la rivalutazione periodica del Prime d'Activité, in base all'andamento dello SMIC, durante tutta la durata del quinquennato di Presidenza, per incoraggiare la ripresa di un'attività lavorativa[88];
- **nuovi standard per l'orientamento e l'accompagnamento** per i beneficiari di RSA: si prevede che l'orientamento verso un percorso di inserimento e la firma di un Contrat d'engagement reciproque (CER) avvenga per tutti i nuovi beneficiari di RSA entro un mese dalla presentazione della domanda di sussidio. La sottoscrizione del CER dovrà riguardare tutti, e contenere impegni reciproci sia sul lato dell'accompagnamento sociale che professionale.
- Nel contesto del nuovo quadro contrattuale tra Stato e Dipartimenti in materia di inserimento, lo Stato si fa garante del percorso d'integrazione **("Garantie d'activité")** mettendo a disposizione dei Dipartimenti che lo desiderano risorse aggiuntive, in cambio dell'impegno a raggiungere efficacemente gli obiettivi di riduzione dei tempi di attesa per la prestazione dei servizi di orientamento e per la sottoscrizione del CER.

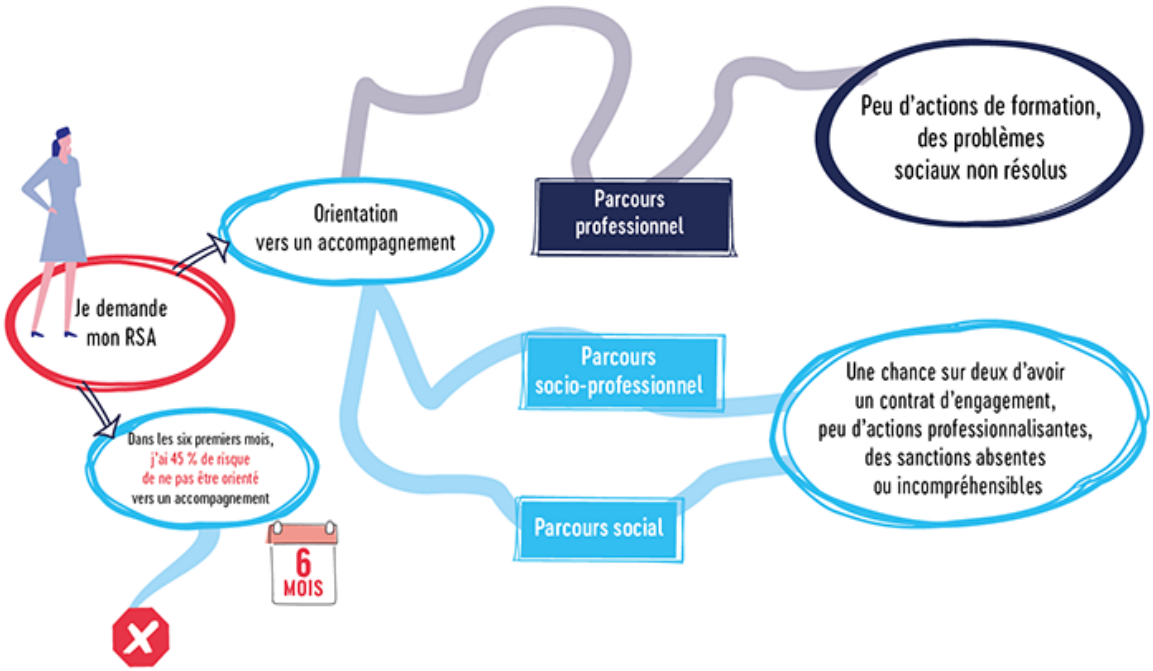
La figura sottostante illustra in forma schematica il nuovo percorso di accompagnamento.

[87] Altre misure riguardano il potenziamento di servizi sociali che vanno ad incidere sul tenore di vita dei più poveri, quali il rinnovo automatico della copertura sanitaria universale complementare (CMU-c) per i beneficiari RSA; l'aiuto per il pagamento dell'assicurazione sanitaria complementare (ACS).

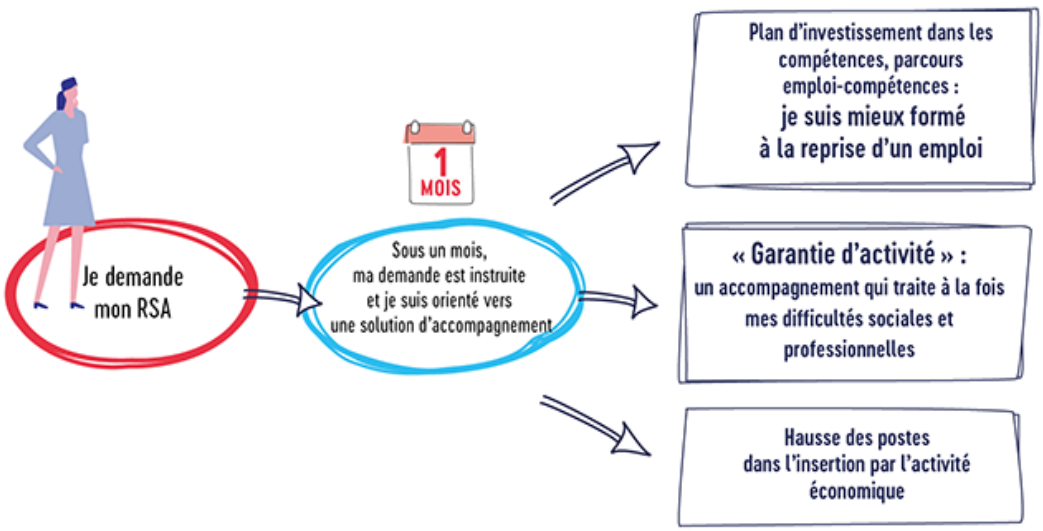
[88] Questo aumento mirato andrà a beneficio di 3,2 milioni di famiglie, e consentirà un guadagno ulteriore fino a 80 € al mese.

## SIMPLIFIER LE PARCOURS DES ALLOCATAIRES DU RSA ET RENFORCER LEUR ACCOMPAGNEMENT

### AUJOURD'HUI




### DEMAIN, L'ÉTAT GARANT D'UN SERVICE PUBLIC DE L'INSERTION



## 5. GERMANIA

Nell'Unione Europea la Germania è il paese che si è ripreso per primo dalla crisi internazionale del 2008, con i migliori livelli di produzione e di occupazione rispetto agli altri stati membri. Ciò nonostante, il tasso di povertà nel 2015 è aumentato ad una soglia che non era mai stata registrata prima, pari al 15,7% della popolazione, mentre secondo i dati EU-SILC le persone a rischio di povertà sono pari a circa 13 milioni[89]. I tassi di crescita del PIL non hanno toccato gruppi di persone che, evidentemente, sono rimaste al margine della ripresa economica e non hanno beneficiato di una più efficace redistribuzione del reddito. Fra questi si evidenziano genitori soli con bambini piccoli, migranti, disoccupati di lunga e lunghissima durata, persone anziane. Inoltre, continuano a persistere, fin dalla riunificazione, differenze territoriali rimarcate, con i Länder orientali meno sviluppati e tassi di disoccupazione più elevati, in generale.

Nel 2017 si stimava che 4,6 milioni di tedeschi avessero seri problemi di indebitamento. Nello stesso anno, è stato calcolato che il salario medio nazionale è aumentato di circa il 10%, mentre i salari più bassi non sono aumentati. Lo stato federale ha pertanto deciso un aumento del reddito minimo del 4%, che potrebbe costituire un aiuto importante nel bilancio familiare dei lavoratori poveri e portarli al di sopra della soglia di povertà vera e propria.

Nei paragrafi successive saranno approfonditi i dispositivi di sostegno al reddito e l'organizzazione dei servizi per l'accompagnamento all'integrazione al lavoro e sociale, con alcune riflessioni presenti nel dibattito attuale in Germania che riguardano una riforma della Hartz IV nell'ottica di una maggiore efficacia.

### 5.1. I dispositivi di reddito minimo

In Germania le prestazioni di reddito minimo costituiscono lo strumento principale di prevenzione della povertà monetaria, attraverso una rete di sicurezza di ultima istanza. Svolgono un ruolo importante nel sistema di protezione sociale, poiché completano la rete di sicurezza primaria della previdenza sociale, fornendo un sostegno finanziario, condizionato al test dei mezzi, per coloro i cui bisogni primari non sono coperti da altre risorse.

Il reddito minimo è un **diritto sancito dalla Costituzione** (Grundgesetz), sulla base del principio dell'inviolabilità della dignità umana. Fa testo un'importante sentenza della Corte costituzionale federale del 9 Febbraio 2010 che afferma che: "Il diritto fondamentale alla garanzia di un minimo di sussistenza in linea con il principio della dignità umana di cui all'articolo 1.1 della Costituzione tedesca, in combinato disposto con il principio dello stato sociale di cui all'articolo 20.1 della Legge fondamentale, garantisce a ogni persona bisognosa di assistenza i prerequisiti materiali che sono indispensabili per la sua esistenza fisica e per un minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica". Questo diritto deve essere prestato in forma concreta ed essere regolarmente aggiornato dal legislatore, che deve adeguare i benefici alle condizioni di vita esistenti e alle politiche di inclusione in atto.

La regolamentazione dei regimi di reddito minimo rientra nella **competenza giuridica del legislatore federale**. Poiché gli Stati e i Comuni sono direttamente interessati, gli atti giuridici del Parlamento federale (Bundestag) in questa materia devono essere approvati dal Consiglio federale (Bundesrat), che rappresenta gli interessi degli Stati (che, secondo la Legge fondamentale, rappresenta allo stesso tempo gli interessi dei Comuni).

[89] ESPN Thematic Report on minimum income schemes, Germany, 2015

Tradizionalmente, il sistema di reddito minimo in Germania consisteva in un unico regime di assistenza sociale che offriva benefici e servizi a tutti i gruppi di popolazione non coperti dalla rete di sicurezza primaria e con tutti i tipi di bisogni. Dall'inizio degli anni '90, la rete di sicurezza di ultima istanza è stata gradualmente estesa e differenziata in diversi schemi per target group. La riforma Hartz IV del 2005 è intervenuta in maniera sostanziale sul dispositivo di supporto al reddito per i disoccupati senza copertura previdenziale assicurativa[90].

Gli attuali schemi di reddito minimo in Germania costituiscono un sistema di regimi di prestazioni categoriali. La principale distinzione tra i diversi dispositivi riguarda la **capacità lavorativa**[91]. Tutti i regimi sono concepiti, in linea di principio, come temporanei, per aiutare i beneficiari a mobilitare le proprie capacità di auto-aiuto e per superare la situazione di bisogno e prevedono un obbligo di uscita dalla condizione di necessità, attraverso la contestuale offerta di servizi di supporto sociali e per il lavoro.

Esistono attualmente quattro dispositivi a carattere categoriale, più un dispositivo riguardante le compensazioni, disciplinati differentemente dalla legge e finanziati attraverso il prelievo fiscale:

- l'**Arbeitslosengeld II (ALG II)** mirato alle persone abili al lavoro in condizioni di necessità, disoccupate che non hanno o hanno esaurito i diritti alla disoccupazione assicurativa, e ai lavoratori il cui reddito da lavoro non è sufficiente a garantirne il sostentamento, regolamentato dal Secondo libro del codice sociale (Sozialgesetzbuch II, SGB II). Il beneficio è esteso ai membri del nucleo familiare del percettore che non sono in grado di lavorare e convivono con il beneficiario in quanto coniuge, partner, figlio o talvolta genitore, formando una cosiddetta Bedarfsgemeinschaft (comunità di sussidi), i quali hanno diritto al cosiddetto **Sozialgeld;**
- i**l Sozialhilfe** ovvero il sussidio di assistenza sociale regolamentato dal Dodicesimo libro del codice sociale (Sozialgesetzbuch XII, SGB XII), che prevede due diversi schemi per le persone che non sono in grado di lavorare: **l'Hilfe zum Lebensunterhalt**[92] prevede un supporto limitato nel tempo in caso di persone con capacità lavorativa temporaneamente ridotta e i**l Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**[93] riguarda prestazioni di reddito minimo in caso di età oltre la soglia della pensione e capacità di lavoro permanententemente ridotta per motivi di salute;
- un reddito minimo per i **richiedenti asilo**, previsto dalla legge sull'asilo del 1993, modificata nel 2017 (Asylbewerberleistungsgesetz, AsylbLG);
- un quinto schema riguarda la **compensazione e le azioni risarcitorie** previste nell'ambito della Legge federale sull'assistenza alle vittime di guerra, (Bundesversorgungsgesetz, BVG), che accorpa le norme relative a una più ampia casistica.

---

[90] Prima del 2005, l'assetto tedesco degli ammortizzatori sociali prevedeva tre prestazioni: l'indennità di disoccupazione assicurativa (*Arbeitlosengeld – ALG*), l'assistenza ai disoccupati (*Arbeitlosenhilfe – ALH*) e l'assistenza sociale (*Sozialhilfe – SH*). Le prime due erano amministrate dal servizio pubblico per l'impiego mentre l'assistenza sociale *(SH)* era a carico delle municipalità (80%), con un'integrazione statale (20%). La riforma Hartz IV ha riformato il sistema dei sostegni al reddito in caso di disoccupazione e di bisogno conclamato, abolendo il secondo pilastro dei sussidi di disoccupazione, per creare l'attuale livello generale di assistenza sociale, ampio e differenziato (5 diversi schemi destinati a diversi *target*), in cui rientrano anche le persone abili al lavoro (*Arbeitslosengeld II, o ALG II*).

[91] In base alla legge, una persona è abile al lavoro se può lavorare almeno 3 ore al giorno in normali condizioni di mercato. Una persona ha perso definitivamente e completamente la sua capacità di guadagno quando, in conseguenza di malattia o disabilità, non è in grado di lavorare per almeno 3 ore al giorno in normali condizioni di mercato del lavoro.

[92] Era lo schema di reddito minimo tradizionale prima della riforma Hartz.

[93] Questi schemi sono stati istituiti nel 2003 per ridurre il numero dei "poveri nascosti" tra le persone anziane.

**Tab. 5.1. – Dispositivi di reddito minimo e relativi target group**

| Dispositivi di reddito minimo | Target groups |
|---|---|
| "Supporto al reddito di base per persone in cerca di lavoro", disciplinato dal Secondo libro del Codice sociale<br>*("Grundsicherung für Arbeitsuchende", detto anche Arbeitslosengeld II – ALG II Sozialgesetzbuch II)* | Persone in età lavorativa, abili al lavoro (occupati o disoccupati), in condizioni di necessità e i membri coabitanti della propria famiglia (Sozialgeld) |
| "Assistenza corrente per spese di sostentamento al di fuori delle istituzioni", disciplinato dal Dodicesimo libro del Codice sociale<br>(*Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen*, *Sozialgesetzbuch* XII) | Persone temporaneamente non abili al lavoro |
| "Pensione supplementare in base ai bisogni per persone in età avanzata e con ridotta capacità di guadagno", disciplinato dal Dodicesimo libro del Codice sociale<br>(*Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*, *Sozialgesetzbuch* XII) | Persone con ridotte capacità di guadagno o che hanno raggiunto l'età legale per la pensione (non abili al lavoro in modo permanente) |
| "Supporto di base ai richiedenti asilo", disciplinato dalla legge sui richiedenti asilo<br>(*Grundleistungen*, *Asylbewerberleistungsgesetz, AsylbLG)* | Richiedenti asilo |
| Compensazione e le azioni risarcitorie disciplinate dalla legge sulla cura delle vittime della guerra (Legge sull'approvvigionamento federale-BVG)<br>*(Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges, Bundesversorgungsgesetz – BVG)* | Compensazione e le azioni risarcitorie previste nell'ambito della Legge federale sull'assistenza alle vittime di guerra, (Bundesversorgungsgesetz, BVG), che accorpa le norme relative a una più ampia casistica |

I principali **requisiti per l'accesso** ai benefici comuni ai diversi regimi sono il reddito, attraverso il test dei mezzi e la residenza stabile nel Paese. Il principale requisito è il reddito. Le misure prevedono che la concessione del beneficio sia soggetta al test dei mezzi, che tiene in considerazione il reddito e il patrimonio del nucleo familiare del beneficiari, secondo regole e modalità, esenzioni e deduzioni definite per legge[94] e il calcolo dei benefici spettanti al beneficiario avviene in modo differenziale.

I beneficiari di reddito minimo hanno diritto ad altre prestazioni sociali, a cui si accede su richiesta. È previsto il **cumulo con redditi da lavoro**, secondo regole ben precise, con finalità di incentivo.

[94] Per maggiori dettagli cfr. il database comparativo della DG Occupazione della Commissione UE, Mutual information system on social protection, MISSOC https://www.missoc.org/

La **durata** delle prestazioni è illimitata, finché perdura lo stato di necessità. La situazione economica del beneficiario è comunque rivista periodicamente, ogni dodici mesi.

Una caratteristica del sistema tedesco è **l'assetto amministrativo** per la gestione dei dispositivi, che prevede competenze istituzionali differenti: nel caso di ALG II la competenza è dei Jobcentre, istituzioni congiunte, formate dall'amministrazione comunale e dall'Agenzia federale per il lavoro (Bundesagentur für Arbeit); tuttavia, circa un quarto dei jobcentre sono gestiti dalle sole municipalità (Optionskommunen). Il Sozialhilfe è invece amministrato localmente dai servizi sociali.

Nel 2017 i beneficiari di reddito minimo erano **7,6 milioni di persone (il 9,2% della popolazione)**, di cui la maggior parte nell'ALG II.

## 5.2. Le misure principali

### 5.2.1. Il calcolo dei benefici

Il presente paragrafo fa riferimento alle disposizioni nell'ambito del **SGB II e del SGB XII**, ovvero rispettivamente persone abili al lavoro e non-abili al lavoro, per le quali vale la **stessa modalità di calcolo dei benefici**, basata su un procedimento statistico per la definizione del valore monetario di beni e servizi volti a soddisfare i fabbisogni di base dei percettori e dei relativi familiari. Per quanto riguarda i richiedenti asilo, in particolare quelli che non hanno ancora avuto il riconoscimento dello status, che vivono in Germania da meno di 15 mesi, così come quelli che vivono in alloggi condivisi, si applicano regole diverse[95].

I **bisogni standard** sono calcolati utilizzando un modello statistico basato sui modelli di spesa delle famiglie nella fascia di reddito più bassa, attraverso un'**indagine campionaria** che l'Ufficio federale di statistica svolge ogni cinque anni **(Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, EVS)** e che riguarda circa 60.000 nuclei familiari. Il gruppo di riferimento per gli adulti è composto dal 15% delle famiglie di un solo componente con il reddito più basso; per i bambini dal 20% delle famiglie con due genitori e un figlio con il reddito più basso. I nuclei familiari che avrebbero titolo a ricevere le prestazioni di reddito minimo ma non ne fanno richiesta ("poveri nascosti") non sono esclusi. Le famiglie che ricevono sussidi di reddito minimo senza altri redditi sono invece escluse dall'indagine al fine di evitare un ragionamento circolare.

La tab. 5.2. riporta i bisogni di base che vengono presi in considerazione dall'indagine EVS, relativamente a un nucleo familiare di un solo componente. Per ciascuna voce di spesa è riportata la quota considerata nel calcolo e l'ammontare della spesa in Euro, che va a comporre la somma forfettaria riconosciuta come minimo sociale. I bisogni standard comprendono le c.d. esigenze della vita quotidiana: spese per cibo, abbigliamento, energia domestica, igiene personale, articoli per la casa, e, se giustificate, spese per la partecipazione alla vita sociale e culturale.

[95] La legge sull'asilo prevede, nel caso di sistemazione in strutture di accoglienza, ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 1, che le necessità di nutrizione, alloggio, riscaldamento, abbigliamento, assistenza sanitaria e beni per la casa (beni di consumo e forniture), siano coperte da prestazioni in natura o, se impossibile, da voucher o altri accordi non in denaro. Se invece tutte le necessità personali sono coperte da prestazioni in denaro, l'importo del sussidio mensile è differenziato in base alle caratteristiche del nucleo familiare ed è comunque sensibilmente inferiore a quanto previsto per gli altri dispositivi di reddito minimo. https://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/

**Tab. 5.2. - Spesa del consumatore ai fini del calcolo dei bisogni di base per un nucleo familiare di un solo componente, (EVS 2013)**

| Categorie di spesa | Quota di spesa considerata ai fini del calcolo dei bisogni di base | Spesa del consumatore in € |
|---|---|---|
| Cibo, bevande non alcoliche, (tabacco) | Il tabacco non è considerato; sostituzione di bevande alcoliche con acqua minerale, restanti categorie: 100% | 137,66 |
| Vestiario, scarpe | Pulizia a secco esclusa, altri articoli: 100% | 34,60 |
| Casa, utenze, manutenzione della casa | Affitto non considerato, coperto separatamente; valutazione speciale per l'elettricità; altre voci: 100% | 35,01 |
| Mobili e impianti, elettrodomestici e altro | 100% | 24,34 |
| Salute | Alcune spese non sono considerate in quanto i beneficiari sono ammissibili al rimborso; altro articoli: 100% | 15,00 |
| Trasporti | Spese per auto e moto escluse, valutazione speciale dei costi di mobilità per nuclei familiari senza auto che abbiano costi più elevati per il trasporto pubblico. I beneficiari che hanno bisogno di un'auto per raggiungere il posto di lavoro hanno il diritto di detrarre i costi dal reddito preso in considerazione. | 32,90 |
| Comunicazioni | Costi medi delle famiglie con connessione di rete fissa (o mobile) e internet sono inclusi. | 35,31 |
| Ricreazione, intrattenimento, cultura | Sono esclusi giardinaggio, campeggio, fiori recisi e piante da interno, animali domestici. Esclusi canoni radiotelevisivi, in quanto i beneficiari sono esonerati dal pagamento. Tutti gli altri articoli: 100% | 37,88 |
| Istruzione | Sono inclusi i corsi (ad es. Educazione degli adulti) al di fuori dell'istruzione formale. | 1,01 |
| Servizi ricettivi, ristoranti | I pernottamenti in hotel sono esclusi poiché i viaggi di vacanza non sono considerati rilevanti ai fini del calcolo dei bisogni di base. Il 34,1% dei costi di cibo e bevande consumati nei ristoranti sono considerati (costi dei beni consumati senza servizio). | 9,82 |
| Servizi di qualunque tipo | 100% | 31,31 |

Fonte: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1024&furtherNews=yes&newsId=9229

L'indagine EVS definisce una **somma forfettaria** a copertura dei bisogni di base (Regelbedarf)[96]. Differenti livelli di bisogni base sono attribuiti a adulti single, a coppie con figli, ai membri adulti di nucleo familiare, a giovani e minori.

La tab. 5.3. sottostante riporta gli importi forfettari per il 2019.

[96] EU Commission, Peer Review on "Minimum income benefits – Securing a life in dignity, access to services and integration into the labour market", Host country discussion paper, Minimum income benefit in Germany, November 2018 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1024&furtherNews=yes&newsId=9229

**Tab. 5.3. - Importi forfettari per requisiti normativi e categorie, 2019**

| Requisiti di legge | 2019 |
|---|---|
| ***Categoria 1*** - Persona singola adulta; Genitore *single* adulto; Persona adulta con *partner* minore | 424 € |
| ***Categoria 2*** - *Partner* adulti (matrimonio o unione civile o *partner* stabile) | 382 € |
| ***Categoria 3*** - Persone *single* fino a 24 anni o persone adulte fino a 24 anni con un *partner* minore, non economicamente autosufficienti | 339 € |
| ***Categoria 4*** - Figli tra i 14 e i 17 anni | 322 € |
| ***Categoria 5*** - Figli tra i 6 e i 13 anni | 302 € |
| ***Categoria 6*** - Figli minori di 6 anni | 245 € |

*Fonte: BMAS*

https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*%5b@attr_id=%27bgbl118s1766.pdf%27%5d#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl118s1766.pdf%27%5D__1558534760521

**Gli importi forfettari vengono aggiornati annualmente**, in base all'andamento dei prezzi e dei salari, utilizzando un indice misto, calcolato dall'Ufficio Federale di Statistica, composto per il 70% dall'andamento dei prezzi di un paniere di beni e servizi rilevanti ai fini del potere d'acquisto dell'*ALG II* e per il 30% dall'andamento dei salari netti. La Corte costituzionale federale ha confermato questo meccanismo nella sua decisione del 9 settembre 2014.

Per come è strutturato il sussidio deve garantire ai beneficiari e alle loro famiglie uno **standard di vita minimo definito per legge** (Grundsicherung).

Il fabbisogno totale della "Comunità di beneficiari" si compone degli importi forfettari a copertura dei **bisogni *standard*** più la valutazione di eventuali **bisogni aggiuntivi** e può riguardare anche le spese di alloggio (affitto-base) e di riscaldamento. Le spese di **alloggio** e di **riscaldamento** possono essere coperte integralmente se considerate ragionevoli in base alle condizioni in vigore a livello locale. Sono inoltre disponibili maggiorazioni per **esigenze specifiche**, ad esempio per genitori single, per disabilità e malattia[97] o esigenze nutrizionali speciali. Sono inoltre previsti pagamenti una tantum in relazione a **situazioni non ricorrenti,** elencati nella legge, quali la gravidanza, la nascita di un figlio, l'arredamento iniziale dell'appartamento, l'acquisizione e riparazione di dispositivi medici e noleggio di dispositivi terapeutici. I bambini, i giovani e i giovani adulti provenienti da famiglie che ricevono misure di base (reddito minimo, assegno per figli o sussidi per l'alloggio) hanno diritto a ulteriori benefici per **l'istruzione e la partecipazione sociale[98].** I diversi regimi coprono l'assicurazione sanitaria e sociale.

Il calcolo dei benefici spettanti al beneficiario avviene in modo differenziale, ovvero per differenza tra il reddito del richiedente e il minimo garantito a cui ha diritto. Dall'importo calcolato del fabbisogno totale della famiglia viene parzialmente **detratto il reddito totale netto del nucleo familiare**, derivante da entrate da lavoro o da altre fonti reddituali e patrimoniali quali, ad es. gli assegni familiari, indennità di disoccupazione assicurativa. Il test dei mezzi a cui il richiedente è

[97] Le persone inabili al lavoro che vivono all'interno del nucleo familiare hanno diritto all'assegno sociale (art.28 *SGBII*).

[98] I benefici per l'istruzione e la partecipazione sociale per bambini, adolescenti e studenti (Bedarfe für Bildung und Teilhabe) coprono le seguenti spese: gite scolastiche della durata di uno o più giorni; materiale scolastico personalizzato; trasporto scolastico; pranzi comunitari (a scuola o in asilo nido); supporto per l'apprendimento / lo studio; quote associative e spese (fino a un totale di € 10 al mese) per club, cultura e attività ricreative.

sottoposto per accedere ai benefici tiene in considerazione il reddito e il patrimonio del nucleo familiare, secondo regole e modalità, esenzioni e deduzioni definite per legge. E' previsto il cumulo con redditi da lavoro, secondo regole ben precise, differenziate per dispositivo, attraverso detrazioni nel calcolo del reddito disponibile nel test dei mezzi, con finalità di incentivo[99]. I benefit non sono soggetti a tassazione.

I beneficiari dei regimi di reddito minimo sociale in generale hanno accesso ai servizi sociali, che sono finanziati e coordinati dai Comuni e sono forniti dagli uffici sociali e di assistenza ai giovani, nonché da fornitori privati, per la maggior parte senza scopo di lucro.

### 5.2.2. L'assistenza sociale per le persone non abili al lavoro (Sozialhilfe)

I due schemi di reddito minimo nell'ambito del SGB XII sono rivolti alle persone che non sono in grado di lavorare, in modo temporaneo o permanente, per motivi di salute o di età. Esiste un diritto legale individuale a entrambi i benefici. Questo diritto vale anche per i familiari e i conviventi che non sono in grado di lavorare appartenenti al nucleo di beneficiari.

Oltre al reddito al di sotto del minimo sociale, i **requisiti di accesso** riguardano la nazionalità tedesca, la residenza stabile in Germania, più i requisiti specifici relativi alle condizioni di salute che limitano la capacità lavorativa e di guadagno, e l'età, limitatamente alle prestazioni relative alle persone anziane, che devono avere raggiunto l'età legale per la pensione. Possono accedere ai benefici anche i cittadini dei Paesi firmatari di accordi sulla sicurezza sociale (ad es. la maggior parte degli Stati membri dell'UE). La capacità lavorativa limitata viene quantificata in **meno di 3 ore al giorno**.

Le istituzioni responsabili dell'assistenza sociale sono le municipalità, che decidono in merito alle istanze di sussidio. Per determinare se il richiedente è temporaneamente o permanentemente incapace di lavorare, vale il parere vincolante degli assicuratori legali, incaricati dalle amministrazioni responsabili della gestione dei dispositivi della valutazione. La valutazione relativa alla situazione di vita e al reddito dei richiedenti è di norma un servizio internalizzato. Sono previste specifiche procedure per il ricorso contro le decisioni prese dall'amministrazione in merito alla concessione e all'importo del beneficio, tra cui, da ultimo, il ricorso al Tribunale sociale (Sozialgericht). Di norma il ricorso dell'amministrazione contro il beneficiario è limitato alla condotta colposa (es. dichiarazioni false su reddito e patrimonio).

Mentre il sussidio viene corrisposto, tutti i cambiamenti delle condizioni di vita devono essere prontamente segnalati ai servizi sociali.

Nell'ambito del SGB XII vige, comunque, un obbligo (teorico) per il beneficiario di uscire dalla condizione di necessità. In questo senso, il beneficiario deve richiedere un sostegno ai membri della propria famiglia: dei genitori o dei figli a carico, nel caso di limitazioni temporanee; del partner convivente nel caso di anziani e di persone con capacità di guadagno ridotta. Ai familiari del beneficiario l'amministrazione può richiedere il pagamento del mantenimento della persona in condizioni di bisogno se il loro reddito individuale annuo supera i 100.000 €. Inoltre, se, in base alla valutazione delle capacità lavorative, il beneficiario è considerato ragionevolmente in grado di

[99] Nell'ambito del SGB XII viene detratto l'equivalente del 30% del reddito da lavoro dipendente o autonomo del beneficiario, entro il limite di 50% del beneficio standard. Nel SGB II, come si dirà in seguito, i primi 100 € del reddito da lavoro mensile sono esenti; per il reddito da lavoro compreso tra 101 e € 1.000, viene detratto il 20%; per il reddito da 1,001 a 1.200 € (o 1.500 € per le famiglie con bambini) viene detratto il 10%. Per maggiori informazioni su questi aspetti cfr. MISSOC https://www.missoc.org/

svolgere un lavoro, nonostante le sue limitazioni di salute, l'assistenza comprende anche il supporto alla ricerca di un lavoro adatto alla sua condizione e un obbligo da parte del beneficiario a farsi parte attiva in questo processo.

I compiti di assistenza alle persone temporaneamente non abili al lavoro, in base al SGB XII sono svolti dai Comuni; il finanziamento è pure responsabilità dei Comuni. Il carico fiscale delle prestazioni nel caso di riduzione permanente della capacità di guadagno e di età avanzata, anch'esso legalmente basato sull'SGB XII, è invece sostenuto dallo Stato federale. I Comuni, tramite i propri uffici di assistenza sociale, sono responsabili della pianificazione e del coordinamento della fornitura di servizi sociali. Poiché questi possono essere forniti da agenzie pubbliche o private per conto dei Comuni, vi è uno stretto coordinamento e cooperazione tra l'ufficio di assistenza sociale e i fornitori di servizi.

### 5.2.3. Il sussidio per le persone abili al lavoro (Arbeitslosengeld II)

Nell'ambito delle prestazioni regolate dal SGB II, l'ALG II offre una **protezione di ultima istanza** alle persone in età lavorativa (tra i 15 e i 65 anni) "abili al lavoro in condizioni di bisogno" così come le persone appartenenti al loro nucleo familiare[100]. La definizione di "abile al lavoro" è piuttosto ampia: vi rientrano tutti coloro che sono **"in grado di lavorare almeno 3 ore al giorno nelle condizioni normali del mercato del lavoro".** Il dispositivo riguarda disoccupati registrati che non hanno, o hanno esaurito, il diritto all'indennità di disoccupazione di tipo assicurativo (ALG I[101]), e persone che, pur lavorando, non sono in grado di sostenersi (*working poors*).

Il percepimento dell'ALG II, secondo il SGB II, non è legato al requisito della nazionalità: sono esclusi dalle prestazioni gli stranieri che non hanno svolto attività lavorativa dipendente o autonoma in Germania, né rientrano nelle disposizioni sulla libera circolazione del diritto nazionale tedesco o dell'UE e i loro familiari per i primi 3 mesi di permanenza. Sono esclusi anche gli stranieri (e i loro familiari) il cui soggiorno in Germania è dettato esclusivamente dalla ricerca di lavoro. I richiedenti le prestazioni sociali di reddito minimo del SGB II devono avere la **residenza abituale in Germania**[102].

---

[100] Nell'ambito dell'ALG II la cd. "Comunità di beneficiari" (Bedarfsgemeinschaft, BG) è composta da almeno una persona abile al lavoro in condizione di necessità, che ha diritto alle prestazioni, dal/dalla partner (coniuge o convivente), dai figli minori e dai figli maggiorenni fino a 25 anni, non sposati, che vivono con i genitori, se non riescono a soddisfare le loro esigenze attraverso il proprio reddito.
https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/EN/Benefits/UnemploymentBenefitII/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI485759

[101] L'Indennità di disoccupazione I (Arbeitslosengeld I, ALG I), regolamentata dal Sozialgesetzbuch III (SGB III) è finanziata con i versamenti contributivi a carico di lavoratori e imprese, e gestita dalle Arbeitsagenturen (AA), le agenzie territoriali della Bundesagentur für Arbeit (BA), l'Agenzia Federale responsabile delle politiche attive e passive del lavoro. Spetta a chi nei precedenti tre anni abbia lavorato almeno 12 mesi versando i contributi. Viene concessa per i primi 12 mesi di disoccupazione (esteso a 18 mesi solo per gli over 55) per un importo pari al 60% del reddito netto degli ultimi 12 mesi (67% per cento in caso di figli a carico) (§ 147 – SGB III). La prestazione si applica a tutti i lavoratori dipendenti del settore privato (sono esclusi i lavoratori autonomi, i dipendenti pubblici, gli studenti, gli stagisti e i lavoratori occupati in Mini-jobs). Le agenzie territoriali della BA, cui spetta la gestione dell'ALG I sono sportelli completamente distinti dai jobcentre, destinati a prestare servizi di politica passiva e attiva alle persone in cerca di lavoro e ai disoccupati percettori dell'indennità di disoccupazione contributiva. La riforma Hartz è intervenuta sull'assicurazione in caso di disoccupazione innalzando i requisiti di accesso e riducendone in modo sostanziale la durata (da 32 mesi previsti prima della riforma agli attuali 12).

[102] Gli stranieri provenienti da altri Stati membri dell'UE che entrano in Germania unicamente per cercare lavoro non hanno diritto al sostegno al reddito di base. Acquisiscono il diritto alle prestazioni nel sistema previdenziale solo dopo cinque anni di residenza. Coloro che non hanno diritto alle prestazioni di assistenza sociale possono richiedere

L'ALG II è il principale dispositivo di reddito minimo in Germania per numero di beneficiari e risorse investite. L'attuale dispositivo deriva dall'accorpamento delle prestazioni previste fino al 2004, ovvero l'assistenza alla disoccupazione (Arbeitslosenhilfe, ALH) e l'assistenza sociale (Sozialhilfe, SH) in un'unica indennità condizionata allo stato di bisogno (§19 ss. SGB II). La Hartz IV ha inoltre modificato l'amministrazione del sussidio, prevedendo la creazione di sportelli gestiti in cooperazione dalla Bundesagentur für Arbeit (BA) e dalle autorità locali (**Jobcentre**) per la prestazione integrata **di servizi per il lavoro e di servizi sociali,** secondo un'**approccio olistico di inclusione attiva**, in grado di attivare e di "abilitare" il soggetto, attraverso interventi personalizzati e prestazioni integrate capaci di affrontare situazioni di svantaggio multiplo. Circa un terzo dei Jobcentre è gestito in via esclusiva dalle sole municipalità che ne hanno fatto richiesta (**Optionskommunen**), su autorizzazione del Ministero Federale del Lavoro e degli Affari Sociali (Bundesministerium fur Arbeit und Soziales, BMAS). I Jobcentre sono responsabili in via esclusiva del calcolo e dell'esborso dei benefit dell'ALG II, dei servizi sociali e di politica attiva del lavoro prestati ai beneficiari. Il sussidio, corrisposto con cadenza mensile, viene pagato dal Jobcentre direttamente al titolare della prestazione, eccetto l'eventuale affitto di casa che viene versato direttamente al proprietario. Il pagamento in denaro avviene per lo più tramite accredito sul conto corrente del beneficiario, poiché non esiste in Germania un sistema di EBT Card (Electronic Benefits Transfer).

Le prestazioni dell'ALG II corrispondono per importo e struttura all'assegno sociale per il sostentamento per le persone che non sono in grado di lavorare, regolamentato dal *SGB XII*, che prevede, come si è detto, un **importo forfettario più integrazioni in base alla situazione del nucleo familiare**, ed è ugualmente condizionato al test dei mezzi**.** Anche la precedente *ALH* era condizionata alla prova dei mezzi ma, mentre la prima era correlata al reddito da lavoro percepito precedentemente allo stato di disoccupazione, l'attuale ne prescinde ed ha un importo sensibilmente ridotto. Inoltre, l'attuale disciplina di accesso è molto più rigorosa, sia riguardo ai requisiti di ammissione sia di attivazione.

L'ALG II è concepito come **misura temporanea**, il cui obiettivo prioritario è il superamento della situazione di bisogno tramite l'**integrazione** –il più rapidamente possibile- **nel mercato del lavoro**, secondo un approccio all'integrazione restrittivo e orientato al workfare. **La durata dell'ALG II può essere illimitata** nel tempo, fino al permanere dello stato di bisogno o al passaggio alla pensione di anzianità. Tuttavia a differenza dell'assegno sociale per le persone non abili al lavoro è da considerarsi obiettivo prioritario dell'ALG II il superamento della situazione di bisogno con l'integrazione lavorativa, attraverso il supporto di azioni e programmi di politica attiva e, se necessari, di servizi socio-assistenziali. L'ALG II è **erogato solo su richiesta** specifica da parte del potenziale beneficiario (art. 37 SGB II), a differenza di altre prestazioni sociali che spettano di diritto al sussistere di condizioni di disagio, e può essere concesso solo in presenza di comprovate condizioni di necessità, che devono essere accertate dall'ufficio competente[103]. La concessione della prestazione è dunque soggetta alla **doppia condizionalità della prova dei mezzi e dell'attivazione.**

Le prestazioni dell'ALG II sono condizionate ad **obblighi di attivazione.** I percettori sono vincolati ad un **contratto di integrazione (Eingliederungsvereinbarung)**, concluso tra il richiedente e il jobcentre, che specifica gli impegni per il beneficiario del sussidio: il beneficiario deve cercare attivamente un lavoro e deve essere disponibile per le misure di attivazione e integrazione offerte

l'assistenza per un mese e un prestito per coprire le spese di ritorno nel loro paese d'origine. Il principio di base è che devono richiedere quel supporto di reddito di base nei loro paesi d'origine.

[103] La Bundesagentur für Arbeit ha recentemente sviluppato una procedura IT per la gestione dei servizi connessi all'ALG II (ALLEGRO).

dal centro per l'impiego, a meno che non abbia un valido motivo per non lavorare a causa di obblighi familiari, come l'assistenza all'infanzia (se il bambino ha un'età inferiore ai tre anni) o la cura a lungo termine di un familiare, ecc. Se il beneficiario non rispetta gli obblighi contrattuali, è passibile di sanzioni stabilite dalla legge.

Al fine di favorire l'attivazione dei beneficiari e la scelta lavorativa, la legge ha previsto un **rafforzamento dell'incentivo economico al lavoro** che consente fino a determinati livelli di reddito da lavoro di continuare a percepire il sussidio, in forma via via ridotta all'aumentare del reddito, attraverso un sistema di esenzioni (dal calcolo del reddito disponibile nel test dei mezzi) che ammonta al 100% per i primi 100 € di reddito da lavoro; al 20% per redditi compresi tra i 100 € e i 1.000 €; e al 10% per i redditi da lavoro tra i 1.000 € e 1.200 € (nei nuclei familiari con almeno un figlio fino a 1.500 €). Tutte le entrate superiori a 1.200 € (e a 1.500 €) sono interamente dedotte[104].

Per quanto riguarda la politica attiva del lavoro, a differenza di altri schemi di supporto al reddito rivolti a persone che non sono in grado di svolgere attività lavorativa, il sistema dell'ALG II prevede inoltre la **prestazione di servizi e l'adozione di misure di politica attiva del lavoro** che devono offrire ai beneficiari del reddito minimo abili al lavoro un supporto efficace per trovare, ritrovare o mantenere un'occupazione. In linea di principio i servizi per il lavoro offerti dai Jobcentre sono gli stessi a disposizione delle Arbeitsagenturen (AA) (che si occupano dei percettori di ALG I e delle persone in cerca di lavoro), ovvero una gamma completa dei servizi di counselling individuale e di orientamento, il job-matching, la sottoscrizione di un piano di azione individuale (PAI) con il disoccupato, basato sulla profilazione, e il rinvio a misure di politica attiva[105].

Solo per i percettori di ALG II è inoltre previsto un set di misure di politica attiva quali: i cosiddetti "1€-jobs" (ovvero posti di lavoro a breve o a medio termine nel mercato del lavoro secondario); integrazioni al reddito in misura elevata (fino al 75% del salario), con una durata fino a due anni; programmi di occupazione protetta (es. programmi di work experience, public work), di investimento (es. formazione) o di ricollocazione agevolata sul mercato (es. credito di imposta, job subsidies, occupazione incentivata).

Nel contesto di un'ampia autonomia gestionale, **i jobcentre sono obbligati a sostenere i beneficiari di ALG II in cerca di lavoro in modo completo**, in base alle loro esigenze specifiche, allo scopo di integrarli nel sistema di lavoro e nel più breve tempo possibile. I jobcentre, pertanto, devono mettere a disposizione per ogni persona in cerca di lavoro un consulente personale. I richiedenti sono valutati e classificati in diverse categorie di attivazione in base alle loro specifiche barriere di integrazione, per le quali sono definiti diversi tipi di consulenza e supporto. Il case management

[104] Prima dell'introduzione dell'ALG II, i regolamenti sulla deduzione dei redditi da lavoro nel calcolo del diritto all'assistenza erano molto più restrittivi. Di conseguenza, gli incentivi a intraprendere un lavoro erano bassi fintanto che non si poteva ottenere un reddito sufficientemente elevato da superare la dipendenza dall'assistenza. Il regolamento in vigore ora garantisce che coloro che lavorano hanno un reddito disponibile più elevato rispetto a quelli che ricevono il sussidio senza lavorare. Con un reddito lordo da lavoro di 1.500 €, che è un lavoro a tempo pieno pagato leggermente al di sopra del salario minimo, la differenza è di 300 € (con un figlio: 330 €).

[105] Più in particolare, la gamma di servizi standard per i disoccupati di lunga durata in cerca di lavoro percettori di ALG II comprende: una persona qualificata di contatto per ciascun cliente; la valutazione del potenziale occupazionale (profiling); un accordo in merito al Piano d'azione Individuale (PAI); l'accesso ad un'ampia gamma di misure di politica attiva (nel senso che il gruppo target è eleggibile a tali misure, ma la persona di contatto ha la discrezionalità di decidere se farvi partecipare o meno il cliente); la proposta di offerte di lavoro; un follow-up regolare del processo profiling-PAI (con un intervallo da 3 a 6 mesi).

viene utilizzato per quei gruppi di utenti con importanti ostacoli all'integrazione, per i nuovi arrivati e per i disoccupati di lunga durata[106].

Per quanto riguarda i **servizi sociali complementari**, definiti per legge, a cui i percettori di ALG II hanno accesso sono: consulenza su problemi finanziari; consulenza nel caso di abuso di sostanze (alcool, droghe, ecc.), consulenza familiare; consulenza psico-sociale; supporto per la cura di familiari. Le **Municipalità sono le sole responsabili** della prestazione di questi servizi sociali.

Il modello di workfare dell'ALG II prevede che ci sia sempre una controprestazione al percepimento del sussidio. Le regole della **condizionalità** vincolano il percettore del sussidio alla ricerca attiva di lavoro, o all'accettazione di qualsiasi tipo di lavoro gli venga proposto o l'inserimento in misure di politica attiva[107], pena la decadenza parziale o totale dal godimento del beneficio. Nella logica della condizionalità l'importo del sussidio può essere oggetto **delle sanzioni** previste dalla legge, che variano dal 30% al 100%, qualora gli obblighi di attivazione previsti dal Piano di azione individuale non vengano rispettati.

La condizionalità presuppone, come elemento imprescindibile, un **apparato sanzionatorio** rigoroso, con controlli e verifiche periodiche, programmi d'inserimento ben definiti e monitorati e azioni di rete sul territorio tra i diversi servizi coinvolti nella gestione dei casi.

I costi del sistema dell'ALG II (sussidi, misure di politica attiva e costi amministrativi dei Jobcentres) sono coperti principalmente dal bilancio federale (100% della politica passiva, circa il 28% delle spese di affitto, il 100% del budget delle misure di politica attiva, e circa l'85% dei costi amministrativi dei Jobcentres integrati). I Comuni sostengono la maggior parte del rimborso delle spese per l'alloggio e il riscaldamento e il costo totale delle misure di integrazione sociale. L'intervento del Fondo Sociale Europeo riguarda invece solo specifici programmi.

In considerazione delle particolari caratteristiche dei beneficiari di ALG II (persone con svantaggio multiplo; disoccupati di lunga durata con un indice di occupabilità ridotto; percettori di sussidio di lunga durata) nel trattare questo target la Germania ha adottato un **approccio olistico** sviluppatosi nell'ambito delle politiche contro la disoccupazione di lunga durata, che integra l'offerta di servizi per il lavoro e di servizi sociali attraverso un modello di sportello unico e un approccio individualizzato all'integrazione nel mercato del lavoro (es. incontri intensivi tra il disoccupato e il suo referente con regolamentazione di legge del counselling personalizzato e intensivo, job hunters (Betriebsacquisiteur) specializzati, coaching on the job, integrazione graduale nel mercato del lavoro.

---

[106] Le seguenti pubblicazioni di carattere pratico-manualistico offrono informazioni di maggiore dettaglio per i richiedenti i benefici dell'ALG II: Bundesagentur für Arbeit, "Unemployment benefit II/ Social Assistance. Basic security benefits for jobseakers. SGB II", Brochure, April 2018
https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/SGB2-Merkblatt-en_ba013347.pdf e
Der Paritätische Gesamtverband, "Arbeits-losengeld II fur Geringverdiener und Arbeitslose Hartz IV Grundsicherung (Indennità di disoccupazione II per le persone a basso reddito e disoccupate", April 2019
https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/2019_Arbeitslosengeld-2_11-Auflage.pdf

[107] Per il trattamento della disoccupazione su base contributiva (*ALG I*), invece, il *SGB III* specifica i casi in cui si può rifiutare l'offerta di lavoro.

### 5.3. La valutazione

Nel 2017 i beneficiari di reddito minimo ammontavano a **7,6 milioni di persone pari al 9,2% della popolazione tedesca**[108], di cui la maggior parte nel regime dell'ALG II, pertanto abili al lavoro in condizione di necessità. L'ALG II è il principale dispositivo di reddito minimo in Germania per numero di beneficiari e risorse investite. Le osservazioni riportate in questo paragrafo riguardano prevalentemente questo dispositivo.

Dall'ultimo rapporto annuale della Bundesagentur für Arbeit, che gestisce il dispositivo per quanto riguarda sia il sussidio che la politica attiva, nel 2017 risultano **4,37 milioni di percettori di ALG II**[109], assegnatari del beneficio in quanto abili al lavoro, mentre la spesa per la **politica passiva** ammonta a **8.12 miliardi di Euro**[110]. Considerando anche le persone appartenenti al nucleo familiare del percettore, **6,3 milioni di persone beneficiano dell'assistenza** prevista nell'ambito di questo regime previdenziale[111].

Il sistema dell'ALG II è stato oggetto di analisi e di discussione non solo a livello nazionale ma anche in Europa, nell'ambito del metodo di coordinamento aperto tra i Paesi dell'UE nei settori della previdenza e delle politiche attive del lavoro, specialmente per il modello di servizio messo in campo per i disoccupati di lunga durata. In questo contesto l'esperienza della Germania è stata oggetto di valutazione in alcune recenti Peer reviews[112].

Con riferimento a tali contributi, tutti gli attuali schemi di reddito minimo in Germania sono descritti come **sistemi basati su diritti sanciti dalla costituzione e regolati per legge**, che includono tuttavia anche **elementi di discrezionalità**. I diversi benefici sociali e le loro componenti, il metodo di determinazione e di aggiornamento del livello dei benefici, nonché il processo di attivazione e gli strumenti di integrazione, sono regolati da norme a livello federale, a garanzia della parità di trattamento su tutto il territorio tedesco. Allo stesso tempo, nella determinazione dei diritti spettanti viene rilevato un certo grado di discrezionalità in merito, ad es. alla valutazione del carattere ragionevole dei costi di alloggio e di riscaldamento, che rappresentano la più importante

---

[108] EU Commission, The German basic income support for jobseekers, in Peer Reviw on Ensuring adequate assistance for those most in need (Minimum income), 2019
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1024&furtherNews=yes&newsId=9278#empl_content_title

[109] I dati più recenti della BA, relativi ad aprile 2019 riportano una flessione del numero di beneficiari abili al lavoro a 4 milioni. Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende auf einen Blick, April 2019
https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/arbeitsmarktberichte/flyer-sgbii/flyer-sgbii-d-0-pdf.pdf

[110] Bundesagentur für Arbeit, Annual Report 2017, March 2018 https://www.arbeitsagentur.de/en/annual-reports

[111] Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, Dezember 2017
https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201712/iiia7/grusi-in-zahlen/grusi-in-zahlen-d-0-201712-pdf.pdf

[112] EU Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Peer Review on "Minimum Income Benefits – securing a life in dignity, enabling access to services and integration into the labour market", Berlin (Germany), 15-16 November 2018,
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1024&newsId=9229&furtherNews=yes&preview=cHJldkVtcGxQb3J0YWwhMjAxMjAyMTVwcmV2aWV3
EU Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Peer Review on "Ensuring adequate assistance for those most in need (Minimum Income)", Vilnius (Lithuania), 7-8 February 2019
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=1024&furtherNews=yes&newsId=9278
EU Commission, "ESPN Thematic report on minimum income schemes. Germany" edited by Walter Hanesch October 2015
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=10&advSearchKey=ESPNmis&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0

componente variabile del sussidio. Lo stesso vale sul fronte delle politiche attive ad es. per la determinazione dell'adeguatezza delle misure di attivazione e di integrazione sociale. Inoltre, se per quanto riguarda la prestazione dei servizi per il lavoro si fa per lo più riferimento a standard fissati a livello federale dalla Bundesagentur für Arbeit, i servizi sociali sono di competenza locale e possono variare significativamente in intensità e qualità.

Per quanto riguarda l'**adeguatezza** delle prestazioni, l'Adequacy of minimum income benefits indicator utilizzato dall'OCSE[113] assume per la Germania il valore del 46% del reddito disponibile mediano, ovvero del 76,7% rispetto alla soglia di povertà[114]. Si tratta dunque di un valore ampiamente al di sotto della soglia di povertà fissata al 60% del reddito disponibile mediano equivalente[115].

L'adeguatezza del livello di prestazioni della rete di sicurezza di ultima istanza, così come le condizioni di erogazione del beneficio, sono stati oggetto di un lungo e controverso dibattito critico nelle scienze sociali come pure in materia di politica sociale, che perdura tutt'oggi. L'utilizzo da parte del governo federale di un **metodo statistico** per determinare il livello della prestazione standard nell'ambito del SGB II e SGB XII, in particolare, è stato criticato ripetutamente dagli scienziati sociali e da associazioni di volontariato. Il tema è stato inoltre oggetto di due diverse sentenze della Corte costituzionale federale: a seguito della decisione della Corte del febbraio 2010 che ha stabilito che la procedura per la determinazione di tali prestazioni standard da parte del legislatore era almeno parzialmente incostituzionale, le Camere hanno approvato una nuova legge sulla determinazione delle prestazioni standard e sulle modifiche alle norme contenute nei SGB II e SGB XII. In una nuova decisione del settembre 2014 sullo stesso argomento, la Corte costituzionale federale è giunta alla conclusione che le carenze e debolezze rilevate dagli scienziati sociali nel meccanismo di determinazione dei sussidi rientrano nella discrezionalità dei responsabili politici, e quindi ha sollevato il legislatore dal compito di rivedere nuovamente la legge.

Non mancano inoltre **proposte alternative alle procedure di calcolo** (es. Caritas Deutschland: Diakonisches Werk[116]; die Paritätische Gesamtverband[117]), mirate a elevare il livello delle prestazioni. Si calcola però che, se queste proposte fossero accolte, il numero dei percettori aumenterebbe in modo significativo, creando un evidente paradosso: poiché in Germania il numero di beneficiari di reddito minimo è usato come indicatore di povertà, accanto al tasso di rischio di povertà, un aumento del livello di assistenza produrrebbe un aumento dei valori statistici della povertà.

---

[113] Cfr. OECD https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IA

[114] Per il 2017 la soglia di povertà in Germania era pari a 1.096 € nel caso di persona single e di 2.301 € nel caso di coppia con due figli minori. Cfr. DESTATIS, Ufficio federale di statistica, Statistisches Bundesamt https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrdung/Tabellen/armutsschwelle-gefaehrdung-silc.html
Il seguente link riporta soglie di povertà differenziate a livello territoriale di Land: cfr. Statistiche Ämter des Bundes und der Länder http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A2armutsgefaehrdungsschwellen.html

[115] Si calcola che il salario minimo legale possa sollevare un lavoratore single con un lavoro a tempo pieno e una coppia senza figli in cui lavorano entrambi al di sopra della linea di povertà. Ma per una famiglia con un solo percettore o con figli minori, permane la necessità di integrare il reddito da lavoro con il sostegno al reddito di base.

[116] Organizzazione della Chiesa protestante che si occupa del settore sociale.

[117] La Paritätische Gesamtverband è un'organizzazione ombrello di associazioni, istituzioni e gruppi indipendenti nel settore sociale e sanitario. Cfr. Der Paritätische Gesamt Verband "Wer die Armen sind. Armutsbericht 2018" ("Chi sono i poveri. Rapporto sulla povertà 2018"), Dezember 2018 https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Armutsbericht/doc/2018_armutsbericht.pdf

Per quanto riguarda la **copertura** dei target a rischio, il sistema tedesco riguarda sostanzialmente tutti i gruppi di popolazione a rischio di povertà residenti legalmente in Germania, essendo formalmente esclusi dai benefici solo gli **apprendisti e gli studenti**, che hanno comunque diritto ad altre prestazioni di sostegno al reddito ai sensi della legge sulla promozione dell'occupazione e della legge federale sull'assistenza alla formazione. È stato tuttavia rilevato che, in pratica, alcuni gruppi non riescono ad accedere a un supporto adeguato. Ciò è particolarmente vero per coloro che versano in estrema povertà, affetti da molteplici condizioni di svantaggio, come i **senza tetto**, i **tossicodipendenti**, i **richiedenti asilo**. Anche se questi gruppi hanno accesso formale ai benefici e ai servizi di reddito minimo, il volume specifico e la natura del bisogno spesso non sono coperti o non adeguatamente.

Gli studi di micro-simulazione sul **non-take-up** delle prestazioni sociali di reddito minimo concordano che tra un terzo e due quinti di tutti gli aventi diritto non richiedono i benefici, con punte più elevate tra la popolazione con più di 65 anni. Tra le ragioni vengono menzionate: la mancanza di conoscenza del diritto legale ai benefici, specialmente tra le persone occupate; un elevato rapporto costi/benefici nel caso di importi delle indennità ridotti; la percezione di un pregiudizio sociale negativo e la paura della stigmatizzazione; disposizioni istituzionali e procedure amministrative, con riferimento in particolare alle condizioni restrittive previste per l'attivazione lavorativa nell'ambito del SGB II. A proposito di quest'ultimo aspetto alcuni autori ritengono necessario un cambiamento nella politica di attivazione, dall'approccio demanding del workfare a un approccio enabling, orientato alla prevenzione, basato su maggiori investimenti in capitale umano per migliorare le opportunità e prospettive di occupazione a lungo termine principalmente per le persone con una posizione debole nel mercato del lavoro, cosa che potrebbe contribuire a innalzare il tasso di take-up.

Questi due fattori -il livello delle prestazioni al di sotto della soglia di povertà per tutti i tipi di famiglie e un tasso di non-take-up costantemente elevato- condizionano in modo decisivo **l'impatto** dei regimi di reddito minimo sulla povertà: la rete di sicurezza di ultima istanza non sembra contrastare in modo adeguato il rischio di povertà di reddito, che statisticamente si mantiene pressochè costante in termini di quota sulla popolazione, e in aumento lento e costante in valori assoluti[118].

I dati di EU-SILC mostrano che nel 2017 quasi una persona ogni sei viveva a rischio di povertà dopo i trasferimenti: il 16,1% della popolazione, circa 13,3 milioni di persone. Le persone colpite in misura superiore alla media dal rischio di povertà di reddito sono soprattutto disoccupati, famiglie monoparentali e persone con un basso livello di istruzione.

I trasferimenti sociali (escluse le pensioni) sono in grado di ridurre il tasso di povertà monetaria di 8 punti percentuali (da 24,1% prima dei trasferimenti a 16,1%, pari a 6,6 milioni di persone, che vengono sollevate dalla condizione di povertà). Ma l'effetto compensativo dei trasferimenti sullo sviluppo del rischio di povertà si è indebolito negli ultimi dieci anni (nel 2005 era 10,9%). Anche la profondità della povertà, misurata dal relativo gap, seppur in diminuzione rispetto agli anni precedenti resta più elevata rispetto ai livelli pre-crisi (dal 18,9% nel 2005 al 20,7% nel 2017)[119]. Nella loro forma attuale, i regimi di reddito minimo non sono ritenuti appropriati per prevenire il verificarsi di povertà di reddito in Germania[120].

[118] Statistisches Bundesamt https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrdung/_inhalt.html

[119] Il poverty gap misura la distanza tra il reddito mediano equivalente della popolazione povera e la soglia per il rischio di povertà (come percentuale della soglia).

[120] EU Commission Peer Review op. cit. 2019

In particolare il **tasso di rischio di povertà** estremamente elevato tra i disoccupati e il crescente **tasso di povertà lavorativa** sono tra i principali motivi di preoccupazione: nel 2016 la Germania mostrava un tasso di rischio di povertà fra i disoccupati più elevato tra tutti i Paesi UE (70,5% contro il 48,6% della media UE28)[121].

Nel 2017 in Germania si registravano 2,53 milioni di disoccupati: di questi 855mila hanno ricevuto indennità di disoccupazione nell'ambito dell'SGB III e 1,68 milioni hanno ricevuto un sostegno al reddito di base nell'ambito dell'SGB II; 87 mila circa hanno ricevuto entrambi i tipi di benefici[122].

Degli oltre **6 milioni di percettori dell'ALG II**, **4.37 milioni sono abili al lavoro** e **1,7 milioni non occupabili.** Di quelli in grado di lavorare, circa il 40% sono disoccupati (1,7 milioni circa); il 30% occupati e 30% non sono né disoccupati né occupati (per lo più persone con compiti di cura; impegni scolastici e universitari; coloro che sono temporaneamente impossibilitati a lavorare o lavoratori anziani esentati dall'obbligo di registrazione)[123].

Tra i disoccupati **circa 1 milione rientra nella disoccupazione di lunga durata**[124]. Gli occupati che ricevono il sussidio dell'ALG II a **integrazione del proprio reddito da lavoro sono 1,1 milioni**, molti dei quali impegnati in attività marginali, part-time o occupazioni a bassa intensità di lavoro.

Dai dati in serie storica si evidenzia un andamento pressoché costante negli ultimi anni, una percentuale dei **disoccupati di lunga e lunghissima durata** (privi di impiego da oltre 12 e 24 mesi rispettivamente) che fa emergere un "nocciolo duro" di circa un milione di persone con numerosi impedimenti all'occupazione (un basso livello di competenze incluse quelle linguistiche, problemi di salute, obblighi di assistenza o problemi legati all'età). Questa componente non sembra avere beneficiato della ripresa economica e della riduzione del tasso generale di disoccupazione dopo la grande crisi. Queste persone sono per la maggior parte disoccupate da più di due anni e mostrano un elevato rischio di povertà e di esclusione sociale. Si rileva inoltre una crescita della componente di integrazione al reddito per lavoratori a basso salario o a bassa intensità di lavoro (in-work benefit). Rispetto alla media europea del 12,3%, in Germania gli occupati in stato di povertà (fascia di età tra 18 e 64 anni) nel 2017 sono pari al 9,4%. Tuttavia va sottolineato che crescita economica e diminuzione della disoccupazione non si sono tradotti in una corrispondente crescita dei salari e che, anzi, la regolamentazione per legge del salario minimo del 2015[125] ha inteso far fronte a una

---

[121] Eurostat, Income poverty statistics. Statistics explaned, Data extracted in May 2018 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/15419.pdf

[122] Una legge federale del 2017 ha trasferito la responsabilità del trattamento dei disoccupati che ricevono entrambi i benefici alle Arbeitsagenturen, consentendo così ai Jobcentre di concentrarsi sui disoccupati di lunga durata.

[123] Bundesagentur für Arbeit 2018

[124] Per maggiori informazioni sul modello tedesco sui disoccupati di lunga durata Cfr. ANPAL Servizi, "Visita di Studio in Germania sul tema delle Politiche attive del Lavoro e i Servizi per i Disoccupati di Lunga durata, Report di restituzione, Marzo 2017, op. cit. http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/ViewScheda.action?product=BUONEPRASSI&uid=ef056941-c401-4817-bc72-60008876f016&title=scheda

[125] Proprio per far fronte a questi fenomeni di precarietà e di povertà lavorativa, dal 1 Gennaio 2015 è entrata in vigore la **normativa sul salario minimo** *(Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns – Mindestlohngesetz* https://www.gesetze-im-internet.de/milog/BJNR134810014.html*)*, fissato originariamente a 8,50€ lordi/ora, successivamente rivisto a cadenza annuale. La norma si applica ai lavoratori non coperti dalla contrattazione collettiva, fenomeno in crescita, specialmente in alcuni settori quali l'edilizia, il lavoro domestico, la gig economy, per dar loro una tutela economica minima. Da gennaio 2019 il salario minimo è fissato a 9,19€/ora. La Commissione per il salario minimo ha reso noto che passerà a 9,35€/ora a partire all'inizio del 2020. Sono previste alcune deroghe all'applicazione della legge riguardanti: minori senza una qualifica professionale; apprendisti; volontari; stagisti che svolgono un tirocinio obbligatorio nel percorso formativo o di orientamento per la scelta della formazione con durata non superiore a sei settimane, oppure tirocini non obbligatori nell'ambito del percorso formativo per una durata massima di sei settimane; disoccupati di lunga durata per i primi sei mesi in caso di nuovo rapporto di lavoro. Secondo alcuni osservatori il livello del salario minimo in Germania non è in linea con la crescita economica che ha interessato il Paese finora (non dovrebbe

situazione allarmante di mancanza di copertura contrattuale e di disapplicazione dei contratti collettivi. Va poi osservato che una percentuale crescente della popolazione totale a fine 2015 risulta percepire una forma di sostegno al reddito minimo (9,7% rispetto al 9,1% nel 2014).

La **povertà lavorativa** è costantemente aumentata in Germania negli ultimi anni ed è previsto che aumenti anche il **rischio di povertà in vecchiaia** (cioè sopra i 65 anni), sebbene sia attualmente inferiore alla media dell'UE del 2015 (14,1% rispetto al 16,5%). **L'elevata permanenza nel sistema dei sussidi** rappresenta un ulteriore elemento che caratterizza il sistema dell'Hartz IV[126]. Secondo alcuni autori, tuttavia, non è corretto nel caso della Germania parlare di un fenomeno di "welfare dependency", in quanto, sulla base di alcuni lavori di ricerca, risulta che la grande maggioranza dei beneficiari partecipa attivamente a diversi tipi di attività (mini-jobs; formazione professionale; misure di attivazione offerte dai jobcentre) o è impegnata in attività di cura; mostra una grande motivazione al lavoro, anche in condizioni precarie; la motivazione a cercare attivamente un posto di lavoro è alta, così come la disponibilità a fare concessioni e ad accettare condizioni di lavoro difficili (es. bassa retribuzione, orari di lavoro sfavorevoli, lunghi spostamenti, ecc.). In realtà, solo un piccolo gruppo di beneficiari non cerca attivamente lavoro, come risultato di esperienze recenti e di una valutazione realistica delle opportunità offerte dal mercato del lavoro (es. in regioni con pochi posti di lavoro vacanti, si trattava di lavoratori anziani o che avevano più volte partecipato a misure di attivazione) e non piuttosto il risultato di una generale riluttanza a lavorare. Anche gli aspetti finanziari sembrano giocare solo un ruolo minore nel comportamento dei beneficiari, rispetto ad altri elementi, per esempio, dell'equilibrio vita-lavoro.

I principali **indicatori statistici sulle disuguaglianze** mostrano per la Germania dei valori aldisotto della media dell'UE28: in base al rapporto S80/S20 il 20% più ricco della popolazione possiede un reddito disponibile 4,6 volte più alto del quintile più povero (media UE 5,2); l'indice di Gini è pari al 29,5, contro il 30,8.

Per quanto riguarda l'**efficacia nell'integrazione nel mercato del lavoro** il dibattito più recente è orientato verso una migliore selezione del targetting delle misure e una maggiore differenziazione degli interventi, pur considerando la varietà di misure a disposizione, in considerazione della grande eterogeneità dei percettori del sussidio; un necessario ri-orientamento della politica di integrazione, nel contesto del SGB II, verso la sostenibilità dell'inserimento lavorativo, e il superamento di obiettivi di performance di breve periodo e di efficienza finanziaria del sistema di MBO della Bundesagentur für Arbeit.

### 5.4. Elementi dell'attuale dibattito e sviluppi recenti

La riforma Hartz IV e le ripetute successive riforme dal 2005 ad oggi sono state e sono tuttora oggetto di dibattito nel Paese, anche grazie all'ampia attività di valutazione del Ministero federale del lavoro e degli affari sociali, dell'Istituto federale per la ricerca sull'occupazione (Institut für

essere inferiore ai 12€/ora) né, tanto meno, è in grado di contrastare la crescita del livello di povertà che riguarda ampie aree della società tedesca, e di ridurre il numero di quanti, pur lavorando, sono costretti a richiedere il sostegno statale della *Hartz IV*.

[126] IAB, "Die Überwindung von Arbeitslosigkeit und Grundsicherungsbezug bleibt auch bei guter Arbeitsmarktlage eine große Herausforderung" ("Superare la disoccupazione e assicurare i benefici di base rimane una grande sfida, anche se la situazione del mercato del lavoro è buona"), IAB Forum, 4 Oktober 2018 https://www.iab-forum.de/grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-die-ueberwindung-von-arbeitslosigkeit-und-leistungsbezug-bleibt-auch-bei-guter-arbeitsmarktlage-eine-grosse-herausforderung/

Arbeitsmarkt und Berufsforschung, IAB[127]), nonché di ricercatori indipendenti e stakeholder, che hanno contribuito alla diffusione di dati e conoscenze sul sistema, al fine di migliorare il funzionamento del dispositivo e di realizzare il dettato costituzionale del diritto ad un sostegno al reddito al verificarsi di condizioni di bisogno, e a un adeguato supporto per l'integrazione socio-lavorativa.

Attualmente le proposte di riforma si concentrano in particolare su quattro filoni di discussione[128]:

- **una migliore sicurezza sociale per coloro che rimangono disoccupati dopo molti anni di lavoro**, ad es. attraverso un prolungamento dell'indennità di disoccupazione per le persone più anziane (SPD, Die Linke) e/o un'estensione delle fonti di reddito che non vengono fatte rientrare nel reddito familiare nel test dei mezzi per il calcolo del sussidio spettante (SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen). Queste proposte muovono dalla considerazione dell'elevato rischio di povertà tra le persone anziane, comprese le persone ancora in età lavorativa, in gran parte a causa di difficoltà di riconversione professionale in un mercato del lavoro dinamico.
- l'**abolizione delle sanzioni** (Der Linke, Bündnis 90/Die Grünen) **o un loro indebolimento** (SPD, FDP) in caso di violazione dei doveri di attivazione, in parte combinata con importi dei sussidi più elevati (Bündnis 90 / Die Grünen, Die Linke). Queste iniziative intendono dare una risposta alle critiche rivolte al sistema della sicurezza di base di essere prescrittivo e sanzionatorio ma scarsamente abilitante. Ciò vale in particolare per i disoccupati di lunga durata, e i soggetti multisvantaggiati, per i quali si arriva anche a proporre l'introduzione di un reddito di base incondizionato e, per contro, modalità di attivazione che richiedono tempi più lunghi di inserimento nel mercato del lavoro (es. counselling personalizzato; inserimento graduale)[129].
- Una **riduzione degli oneri** del reddito da lavoro nei trasferimenti ai percettori di ALG II che svolgono attività lavorativa (Alliance 90/Die Grünen, FDP), in parte combinato con una revisione delle prestazioni sociali di base (Bündnis 90/Die Grünen, FDP). Il dibattito politico e accademico affronta in questo caso il tema dell'alto tasso marginale effettivo "di imposta" (effective marginal "tax" rate) per coloro che percepiscono un reddito da lavoro che non è adeguato a porre fine alla dipendenza dal sostegno integrativo al reddito nell'ambito del sistema dell'ALG II, e dell'incentivo al lavoro.
- una consistente **espansione del lavoro sovvenzionato** (Senato di Berlino, Die Linke). Queste iniziative tengono conto dei risultati di ricerche che hanno reso evidente l'esistenza di beneficiari con poche opportunità di inserimento nel mercato del lavoro.

---

[127] L'Istituto federale per la ricerca sull'occupazione **(**Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, IAB), nell'ambito del suo mandato istituzionale, ha il compito di valutare e monitorare gli sviluppi delle politiche del mercato del lavoro e di fornire valutazioni sugli strumenti per l'integrazione lavorativa.

[128] IAB, "Revolution oder Evolution – Hartz IV steht erneut auf dem Prüfstand" ("Rivoluzione o evoluzione – la Hartz IV ancora una volta sotto esame"), IAB –Forum 21 März 2019 https://www.iab-forum.de/revolution-oder-evolution-hartz-iv-steht-erneut-auf-dem-pruefstand/
https://www.iab-forum.de/revolution-oder-evolution-hartz-iv-steht-erneut-auf-dem-pruefstand/

[129] Su questo tema si segnala una sperimentazione recentemente avviata dell'associazione Sankzionsfrei, contraria all'utilizzo delle sanzioni, che per tre anni monitorerà in uno studio condotto dalla Schumpeter School of Business and Economics di Wuppertal gli effetti psicologici dell'assenza di sanzioni su un campione casuale di 250 percettori di reddito minimo. Lo schema si chiama HartzPlus e prevede che l'organizzazione rimborsi ai partecipanti al programma le eventuali sanzioni. Cfr. https://hartz-plus.de/english
https://www.dw.com/en/germanys-welfare-experiment-sanction-free-basic-security/a-46629933

Ai fini del presente lavoro interessa presentare due iniziative recenti: la riforma del SGB II avviata nel gennaio 2019, che introduce due nuovi strumenti finanziari per l'inserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata, e una proposta di riforma del sistema dei trasferimenti sociali avanzata dallo IAB. Entrambe le iniziative si indirizzano verso una differenziazione delle modalità di intervento, in considerazione dell'eterogeneità dei percettori. Si tratta di un importante ripensamento rispetto alla struttura dell'Hartz IV, che aveva riunito nella sicurezza di base situazioni di vita e di lavoro molto diverse.

La nuova **Legge sulle opportunità di partecipazione (Teilhabechancengesetz**[130]), entrata in vigore il 1 gennaio 2019 fornisce nuove misure di sostegno per i disoccupati di lunga durata (circa 800 mila persone nel 2019), che dovrebbero migliorarne l'integrazione nel mercato del lavoro. Si tratta di **dispositivi di occupazione sussidiata** in attività lavorative assoggettate ai versamenti dei contributi previdenziali, a cui si affianca il **coaching di accompagnamento**, gestiti e finanziati dai jobcentre, attraverso fondi dal bilancio federale. Il nucleo della legge è costituito da due strumenti di finanziamento, che sono stati inclusi in una nuova versione del SGB II:

- **"Partecipazione al mercato del lavoro" ("Teilhabe am Arbeitsmarkt", § 16i SGB II)** per le persone più lontane dal mercato del lavoro, rivolto a persone che hanno ricevuto almeno sei anni di indennità di disoccupazione ALG II negli ultimi sette. Nei primi due anni, il datore di lavoro riceve un sussidio del 100% sul salario minimo; negli anni successivi il sussidio viene ridotto di 10 punti percentuali l'anno per un periodo massimo di finanziamento di cinque anni;
- **"Integrazione dei disoccupati di lunga durata" ("Eingliederung von Langzeitarbeitslosen", § 16e SGB II)** rivolto ai lavoratori disoccupati da almeno due anni. Lo strumento prevede un sussidio salariale di 24 mesi: il 75% nel primo anno e il 50% del secondo anno[131].

Rispetto ai precedenti, entrambi i nuovi strumenti sono caratterizzati da un periodo di finanziamento più lungo (fino a cinque anni nel primo caso e fino a 2 nel secondo), da un sussidio salariale elevato e decrescente, dal coinvolgimento di tutti i datori di lavoro indipendentemente dal tipo di impresa, forma giuridica, settore e regione. Ai partecipanti è inoltre offerto un supporto olistico inteso a stabilizzare il rapporto di lavoro ed è possibile l'acquisizione on-the-job di qualifiche professionali necessarie allo svolgimento del lavoro, per le quali il datore di lavoro può essere rimborsato fino a 3.000 € per ciascun caso. I jobcentre riceveranno 4 miliardi di € aggiuntivi entro il 2022 per l'attuazione di questi strumenti ed è inoltre possibile, nell'ambito dell'autonomia gestionale di cui essi godono, un trasferimento di fondi passivo-attivo (Passiv-Aktiv-Transfer) per finanziare il lavoro anziché la disoccupazione[132]. Questa riforma è parte di un nuovo più ampio approccio adottato dal Ministero federale del lavoro, cosiddetto "MitArbeit", mirato a contrastare la permanenza prolungata nel sistema dei sussidi e a facilitare il rientro nel mercato del lavoro per i disoccupati di lunga durata[133].

---

[130] https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Sozialer-Arbeitsmarkt/ueberblick-fuer-arbeitgeber-und-langzeitarbeitslose.html

[131] IAB, "IAB evaluiert Förderinstrumente für Langzeitarbeitslose" ("Lo IAB valuta gli strumenti di finanziamento per i disoccupati di lunga durata"), 14 Mai 2019 https://www.iab-forum.de/iab-evaluiert-foerderinstrumente-fuer-langzeitarbeitslose/

[132] Per maggiori informazioni cfr. il sito del BMAS https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsfoerderung/Fragen-und-Antworten-Teilhabechancen/faq-teilhabechancen-langzeitarbeitslose.html

[133] https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Sozialer-Arbeitsmarkt/ueberblick-fuer-arbeitgeber-und-langzeitarbeitslose.html

Per quanto riguarda la proposta di riforma del sistema dei trasferimenti sociali avanzata dallo IAB, l'Istituto di ricerca ritiene che nell'ambito dell'Hartz IV ci si è finora concentrati maggiormente sulle persone lontane dal mercato del lavoro, come i disoccupati di lunga durata, e che il sistema della sicurezza di base debba essere ulteriormente sviluppato al fine di facilitare la transizione verso mezzi di sussistenza che consentano l'uscita dai sussidi. Lo IAB focalizza dunque la propria proposta sui **lavoratori a basso reddito o a bassa intensità di lavoro**, percettori di ALG II (attualmente circa 1,1 milioni di persone). La proposta di riforma[134], ritenendo ancora corretto l'approccio della Hartz IV, ne mantiene i fondamentali, ovvero lo schema della sicurezza di base per gli abili al lavoro; il test dei mezzi; la priorità dell'integrazione lavorativa; le misure di sostegno all'integrazione per i lavoratori a basso reddito, se necessarie. Ritiene tuttavia il sistema attuale poco efficiente e burocratico.

Attualmente i lavoratori a basso reddito che vivono in famiglie a basso reddito possono ricevere sussidi sociali oltre al reddito da lavoro. I **tre benefit più importanti disponibili per i lavoratori a basso reddito** sono l'assistenza sociale per le persone in grado di lavorare (Arbeitslosengeld II), l'indennità di alloggio (Wohngeld) e l'assegno maggiorato per i figli a carico (Kinderzuschlag). In base all'analisi dello IAB esiste una netta sovrapposizione tra questi tre programmi, che crea una struttura di benefit complessa, con **elevate aliquote marginali**, che non incentivano il lavoro bensì incidono negativamente sull'offerta di lavoro individuale. Inoltre, i tre programmi sono caratterizzati da **alti tassi di non-take-up**, che indicano che l'efficacia dei programmi nel raggiungere i propri gruppi target potrebbe essere migliorata. Il fatto che queste prestazioni siano **gestite da autorità diverse** inoltre rende il sistema troppo burocratico.

Lo IAB propone dunque di **riorganizzare il sistema dei trasferimenti sociali** con l'obiettivo di evitare problemi di sovrapposizione tra le diverse prestazioni individuali e di premiare economicamente di più l'avvio e l'espansione dell'occupazione retribuita. La proposta prevede la creazione di una **prestazione sociale separata per i percettori di reddito minimo che esercitano un'attività lavorativa: il sussidio per l'occupazione (Erwerbszuschuss)**. Per le persone retribuite al di sopra di un determinato reddito da lavoro, l'Erwerbszuschuss sostituirebbe la sicurezza di base, l'assegno per la casa e l'assegno maggiorato per i figli a carico, continuando ad essere amministrato nel settore della sicurezza di base.

La nuova prestazione mira a creare maggiori incentivi all'assunzione di un'attività lavorativa retribuita con orario di lavoro settimanale più elevato. La possibilità di reddito addizionale nella sicurezza di base sarebbero limitate ai casi di impegno lavorativo ridotto: in cambio, il tasso di prelievo di trasferimento (Transferentzugsrate), ovvero la percentuale dedotta dal reddito da lavoro aggiuntivo nel calcolo dei diritti, sarebbe più generoso.

Rispetto al sistema di incentivazione previsto attualmente dall'ALG II, lo IAB propone una riduzione dell'indennità sul reddito da lavoro dagli attuali primi 100 € a 50 € e un tasso di prelievo di trasferimento del 90% per redditi compresi tra 50 e 450 € (attualmente 80% a partire da 100 €). Oltre 450 € di reddito lordo il tasso di prelievo sarebbe solo del 60% (attualmente del 90%). L'intero credito (100%) del reddito supplementare a reddito elevato sarebbe completamente abolito.

[134] IAB, Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag (Responsabilizzare i lavoratori nella fascia di reddito inferiore. Approcci alla riforma dell'ALG II, indennità di alloggio e assegno per figli), IAB Forschung, 9/2018 http://doku.iab.de/forschungsbericht/2018/fb0918.pdf

A partire da un determinato stipendio mensile lordo, le famiglie provenienti dal regime dell'ALG II sarebbero automaticamente trasferite all'Erwerbszuschuss. Le soglie di reddito mensili dipendono dalla composizione del nucleo familiare[135].

Grazie alle migliori opzioni di reddito supplementare, con salari mensili più elevati, l'Erwerbszuschuss consentirebbe un reddito disponibile maggiore rispetto al regime dell'ALG II e quindi di sostenere meglio le famiglie.

Il nuovo sistema permetterebbe inoltre, per questa via, per le persone che esercitano un'attività lavorativa, di eliminare il sussidio per l'alloggio e l'assegno maggiorato per figli a carico. Questo sarebbe un grande passo avanti verso la semplificazione del sistema di trasferimento. Ci si aspetta infine che i potenziali beneficiari utilizzino effettivamente il sussidio all'occupazione più spesso di quanto non avvenga attualmente con l'assegno per l'alloggio e l'assegno per figli a carico.

Inoltre, dal momento che i beneficiari del dispositivo continuerebbero ad essere coperti dalla sicurezza di base, verrebbe loro attribuito un cosiddetto **"status di attivazione libera"**, che li esonererebbe dagli obblighi verso il jobcentre. Un ulteriore vantaggio rispetto alla situazione attuale è dato dal fatto che l'integrazione con la sicurezza di base offrirebbe ai beneficiari del sussidio di occupazione l'accesso agli strumenti e ai servizi delle politiche attive, per es. la formazione, mentre questo non è attualmente concesso per i beneficiari delle prestazioni esclusivamente passive del sussidio per l'alloggio e per l'integrazione dei figli.

Lo IAB ha analizzato i risultati dell'introduzione di un in-work benefit progettato nell'ambito all'assistenza sociale, che affronta i punti deboli del sistema esistente, utilizzando il modello di microsimulazione (IAB-MSM), basato su dati di un panel rappresentativo[136]. Lo studio mostra risultati positivi in termini di reddito disponibile dei beneficiari, di offerta di lavoro (partecipazione al mercato del lavoro e intensità del lavoro), di effetti distributivi (povertà) e fiscali, e mostra inoltre che l'Erwerbszuschuss è ben mirato alle famiglie a basso reddito.

Nella simulazione gli effetti positivi sono associati a un costo totale di circa 2,7 miliardi € per le finanze pubbliche, derivanti principalmente dalle spese aggiuntive per il sussidio di occupazione, meno i risparmi nella sicurezza di base, nell'indennità di alloggio e nel sussidio per i figli a carico, nonché i redditi supplementari, soprattutto sotto forma di contributi di sicurezza sociale. Circa 700.000 famiglie passerebbero da questi tre sistemi di trasferimento al sussidio per l'occupazione. Inoltre, altri 1,6 milioni di percettori provenienti da famiglie a basso reddito che non hanno utilizzato nessuno di questi tre dispositivi di trasferimento potrebbero beneficiare di questo nuovo servizio. Pertanto, la riforma non solo migliorerebbe la situazione degli attuali beneficiari di Hartz IV in età lavorativa attraverso orari di lavoro più lunghi, ma anche persone con guadagni bassi ma superiori all'attuale soglia Hartz IV, ad un costo ritenuto relativamente contenuto[137].

---

[135] Nel modello utilizzato dallo IAB le soglie di reddito ammontano a 1.200 € per una persona single, a 800 € per le famiglie monoparentali, a 2.200 € per una coppia senza figli e a 1.400 € per una coppia con figli minori. Queste soglie di reddito si applicano all'intera famiglia, quindi possono essere raggiunte insieme da più lavoratori nell'ambito della stessa famiglia.

[136] IAB, "Arbeit muss sich lohnen – auch im unteren Einkommensbereich! Ein Reformvorschlag" ("Il lavoro deve essere utile - anche nel settore a basso reddito! Una proposta di riforma"), IAB – Forum, 21 Dezember 2018, https://www.iab-forum.de/arbeit-muss-sich-lohnen-auch-im-unteren-einkommensbereich-ein-reformvorschlag/

[137] Molte volte inferiore rispetto, per esempio, all'abolizione del supplemento di solidarietà. La sovrattassa di solidarietà (Solidaritätszuschlag) (colloquialmente denominata "Soli") è un prelievo supplementare che viene riscosso in aggiunta alla tassa sul reddito, all'imposta sulle plusvalenze e all'imposta sulle società. L'addizionale di solidarietà attualmente ammonta al 5,5% delle sopracitate tasse.